This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

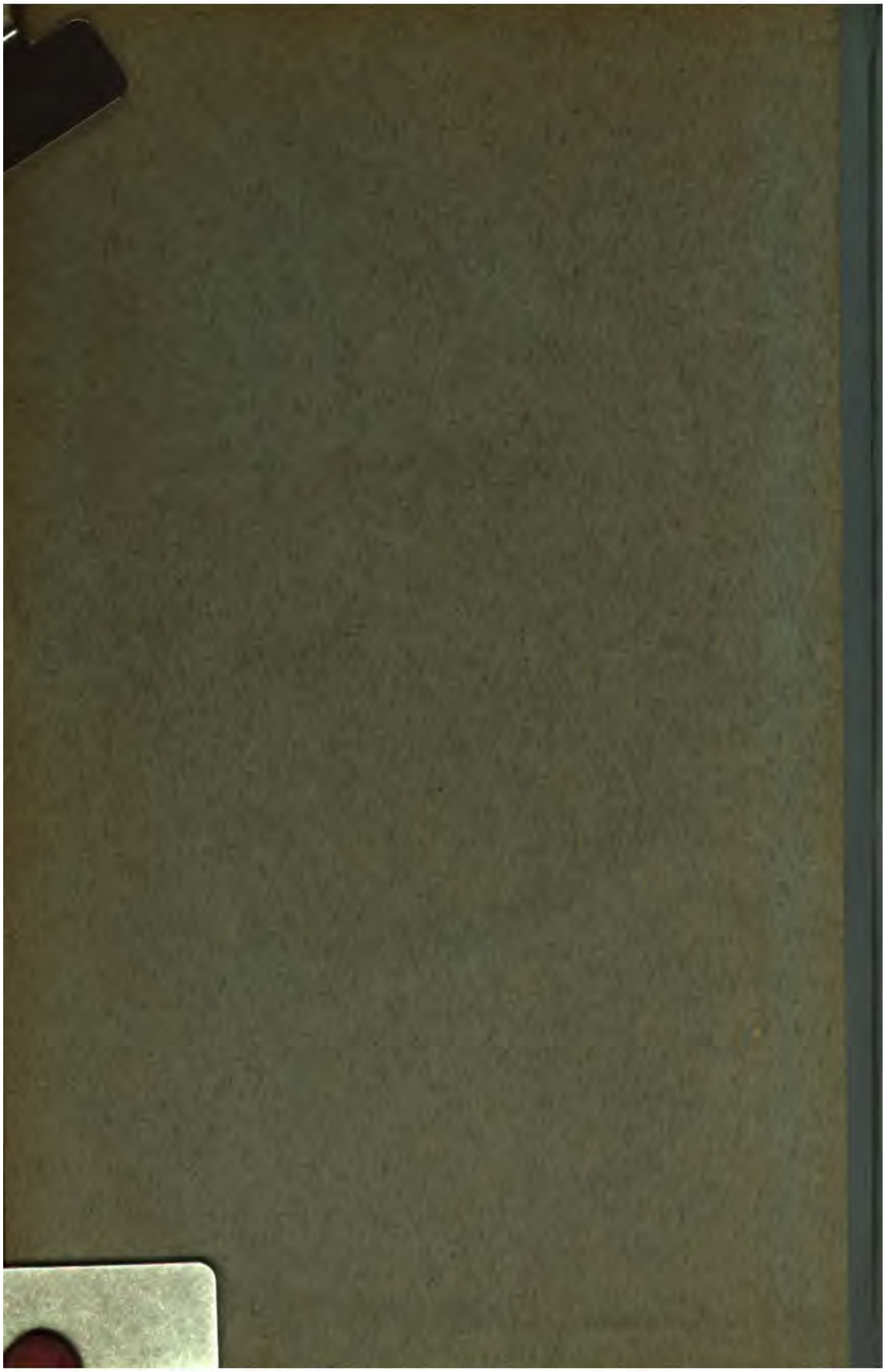
+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

NYPL RESEARCH LIBRARIES
3 3433 07592670 3



712407

Abhandlungen
aus dem
Staats- Verwaltungs- und Völkerrecht.

Herausgegeben von

Dr. **Philipp Zorn**,
Geh. Justizrat, ord. Professor der Rechte
in Bonn a. Rh.

Dr. **Fritz Stier-Somlo**,
Professor, Dozent der Rechte

Band I, Heft 1.

Die

Entstehung des belgischen Staates und des Norddeutschen Bundes.

Eine staatsrechtliche Studie

von

Dr. **Heinrich Pohl.**

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1905.

Die von den Herausgebern beabsichtigte Sammlung von Abhandlungen aus dem Staats- Verwaltungs- und Völkerrecht soll der monographischen Durcharbeitung dieser Disziplinen dienen. Hervorgegangen aus dem Bedürfnis der Zusammenfassung und wissenschaftlichen Festhaltung besonders tüchtiger Seminararbeiten soll doch die Sammlung keineswegs auf solche beschränkt, sondern auch zur Aufnahme anderer monographischer Arbeiten der bezeichneten Wissensgebiete offen stehen; auch staatswissenschaftliche Arbeiten, insoweit sie der Verarbeitung von Gesetzesmaterial gewidmet sind, sind von der Aufnahme nicht ausgeschlossen.

Das Bedürfnis nach eindringender wissenschaftlicher Einzelforschung in den bezeichneten Wissensgebieten ist unbestreitbar vorhanden und macht sich stark geltend; sowohl die seit 1867 auf neue Grundlagen gestellte und wissenschaftlich neugeborene Disziplin des Staatsrechtes, als die vom Staatsleben in Reich und Einzelstaaten in der letzten Zeit weit überflügelte Disziplin des Verwaltungsrechtes, als die in Deutschland viel zu wenig gewertete Disziplin des Völkerrechtes bedürfen in hohem Grade der monographischen Einzelarbeit.

Die redaktionelle Leitung der Sammlung hat **Prof. Dr. Stier-Somlo** (Bonn, Kronprinzenstrasse 3), an den auch für die Sammlung bestimmte Arbeiten zu senden sind, übernommen.

Die Herausgeber.

Die **„Abhandlungen aus dem Staats- Verwaltungs- und Völkerrecht“** erscheinen in zwangloser Folge.

Abonnementspreis für einen Band bis zu 25 Druckbogen Grossoktav M. 8.—.

Jedes Heft ist einzeln zu erhöhtem Preise käuflich.

Die Verlagsbuchhandlung.

In den „Abhandlungen“ werden zunächst erscheinen:

I, 1. Die Entstehung des belgischen Staates und des Norddeutschen Bundes. Von Dr. Heinrich Pohl. Im Einzelverkauf M. 1.60.

I, 2. Die Grundrechte. Von Dr. Friedrich Giese. Im Einzelverkauf ca. M. 3.60.

I. 3. Ueber die Tilgung von Staatsschulden. Von Dr. Konrad Zorn. Im Einzelverkauf ca. M. 3.20.

Abhandlungen

aus dem

Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht.

Herausgegeben von

Dr. Philipp Zorn,
Geh. Justizrat, o. Professor der Rechte
Mitglied des Herrenhauses und Kronsyndikus

Dr. Fritz Stier-Somlo,
Professor

in Bonn.

Erster Band.

NEW YORK
PUBLIC
LIBRARY

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1905

712407

Alle Rechte vorbehalten.

NEW YORK
PUBLIC
LIBRARY

Druck von H. Laupp jr in Tübingen.

Inhalt des ersten Bandes.

1.

Die Entstehung des belgischen Staates und des Norddeutschen Bundes. Eine staatsrechtliche Studie. Von Dr. Heinrich Pohl.

2.

Die Grundrechte. Von Dr. Friedrich Giese.

3.

Ueber die Tilgung von Staatsschulden. Von Dr. Konrad Zorn.

4.

Die Schutzgebiete, ihre Organisation in Verfassung und Verwaltung. Von Dr. Franz Florack.

Abhandlungen

aus dem

Staats- Verwaltungs- und Völkerrecht.

Herausgegeben von

Dr. **Philipp Zorn,**
Geh. Justizrat, ord. Professor der Rechte

Dr. **Fritz Stier-Somlo,**
Professor, Dozent der Rechte

in Bonn.

I, 1

Die Entstehung des belgischen Staates und des Norddeutschen Bundes.

Von Dr. **Heinrich Pohl.**

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1905.

Die
Entstehung des belgischen Staates
und
des Norddeutschen Bundes.

Eine staatsrechtliche Studie

von

Dr. **Heinrich Pohl.**

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1905.

Alle Rechte vorbehalten.

C. A. Wagners Universitäts-Buchdruckerei, Freiburg i. B.

Meinem lieben Vater

zum

siebzigsten Geburtstage.

Inhalt.

Seite

Verzeichnis der angeführten Schriften IX
Einleitung 1

Erster Teil.

Die Entstehung des belgischen Staates.

I. Abschnitt. Die Ausschliessung der holländischen Staatsgewalt vom belgischen Land und Volk.

A. Historische Darstellung 3
B. Rechtliche Würdigung 10

II. Abschnitt. Die Entstehung der belgischen Staatsgewalt.

A. Historische Darstellung 13
B. Der Zeitpunkt der Entstehung des Staates 20
I. Der staatlose Zustand 20
II. Der Zeitpunkt der Staatsschöpfung 25
C. Die juristische Unkonstruierbarkeit des belgischen Staatsschöpfungsaktes 35

Zweiter Teil.

Die Entstehung des Norddeutschen Bundes.

I. Abschnitt. Historische Darstellung 40

II. Abschnitt. Die Behandlung der gleichzeitigen Entstehung des Norddeutschen Bundes und seiner Verfassung in der staatsrechtlichen Literatur 42

III. Abschnitt. Kritik und Lösungsversuch 47

Verzeichnis der angeführten Schriften.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht (Kohlers Enzykl.) 1904.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches 1901.

Bake, Beschouwingen over den Statenbond en den Bondsstaat 1881.

Bergbohm, Jurisprudenz und Rechtsphilosophie 1892.

Binding, Die Gründung des Norddeutschen Bundes 1889.

Bluntschli, Allgemeine Staatslehre 1875.

Borel, Étude sur la souveraineté et l'état fédératif, Berne 1886.

Bornhak, Allgemeine Staatslehre 1896.

Bornhak, Die vertragsmässigen Grundlagen der Reichsverfassung (Archiv f. öffentl. Recht) 1892.

Brie, Theorie der Staatenverbindungen 1886.

Gareis, Institutionen des Völkerrechts 1901.

v. Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts, 2. Aufl. 1869.

Giron, Le droit public de la Belgique 1884.

Haenel, Studien zum deutschen Staatsrechte I II, 1880.

Haenel, Deutsches Staatsrecht I, 1892.

Heilborn, Völkerrecht (Kohlers Enzykl.) 1904.

v. Herrnritt, Die Staatsform als Gegenstand der Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsänderung 1901.

v. Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts, 2. Bd. 1887.

Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen 1882.

Jellinek, Gesetz und Verordnung 1887.

Jellinek, Allgemeine Staatslehre 1900.

v. Ihering, Der Zweck im Recht, I. Bd. 1893.

Juste, Histoire de Belgique. Tome troisième, Bruxelles 1868.

Juste, Le congrès national de Belgique 1830—1831. Tomes I et II, Bruxelles 1880.

Juste, Les fondateurs de la monarchie belge. Le régent 1867.

Juste, Charles Rogier 1880.

Juste, L'élection de Léopold Ier 1882.

Koch, Nik. Thadd. v. Goenners Staatslehre 1902.

Kuntze, Der Gesamtakt, ein neuer Rechtsbegriff (Festgabe) 1892.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I, 4. Aufl. 1901.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches (Handbuch d. öffentl. Rechts II 1) 1902.

Lavisse et Rambaud, Histoire générale du 4me siècle à nos jours. Tome X, Paris 1898.

Le Fur, Bundesstaat und Staatenbund I. Deutsch von Posener, Breslau 1902.
Le Fur, État féderal et confédération d'états, Paris 1896.
Liebe, Staatsrechtliche Streitfragen (Zeitschr. f. d. ges. Staatswissenschaft) 1882.
Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts 1884.
Loening, Artikel „Staat" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 2. Aufl., Bd. 6 1901.
Menzinger in Krit. Vierteljahrsschr., Jahrgang 1898.
Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 5. Aufl. 1899.
Moke, Histoire de la Belgique, 8me, éd. Bruxelles 1886.
Nothomb, Essai historique et politique sur la révolution belge 1833, 4me éd. 1878.
v. Seydel, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen, N. F., 1902.
v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2. Aufl. 1897.
Stier-Somlo, Die Volksüberzeugung als Rechtsquelle. Berlin 1900.
v. Treitschke, Politik, herausgegeben von M. Cornicelius, I. Bd. 1897.
Triepel, Das Interregnum. Eine staatsrechtliche Untersuchung 1892.
Ullmann, Völkerrecht 1898.
Vauthier, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien (in Marquardsens Handbuch).
Weber, Georg, Allgemeine Weltgeschichte, 2. Aufl. Bd. 14, Leipzig 1888.
Westerkamp, Ueber die Reichsverfassung 1873.
Zitelmann, Internationales Privatrecht, Bd. I 1897.
Zitelmann im Archiv f. civ. Praxis, Bd. 66 1883.
Zoepfl, Grundsätze des allgemeinen und deutschen Staatsrechts, II. Teil 1856.
Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl. 1895.
Zorn in Annalen des Deutschen Reiches, Jahrgang 1884.
Zorn, Im neuen Reich 1902.
Ausführliche Darstellung der Ursachen und Begebenheiten der belgischen Revolution am 25. August und in den folgenden Tagen. Von einem Brüsseler Augenzeugen. Stuttgart, Karl Hoffmann, 1830.

Einleitung.

Die grosse staatsrechtliche und politische Bedeutung des Problems der Bundesstaatsschöpfung ist seit dem nordamerikanischen Sezessionskrieg unbestritten. Die sichere staatsrechtliche Erkenntnis der Gründungsvorgänge unseres Reiches bildet die unerlässliche Voraussetzung für das Verstehen unseres ganzen Staatsorganismus. In dem Streit der Meinungen ist schon wiederholt auf die Entstehung des belgischen Staates hingewiesen worden, die uns wichtige Aufschlüsse zur Lösung des Problems geben könne. Jellinek gebührt das Verdienst, vor allen betont zu haben, dass die Entstehung des deutschen Bundesstaates und seiner Verfassung nicht als eine isolierte Erscheinung im Völkerleben betrachtet werden dürfe. Deshalb zieht er die andern modernen Staatenbildungen in den Kreis der Untersuchung, u. a. auch die Entstehung des belgischen Staates[1]. Die Bedeutung des Gedankens der reinen Tatsächlichkeit der Staatsentstehung für die Lösung des Problems hat zuerst Zorn nachdrücklich hervorgehoben, nachdem ihn bereits Laband in der ersten Auflage seines Staatsrechtes ausgesprochen hatte. Neuerdings hat v. Herrnritt wiederum die Entstehung des Staates einen rechtlich unerklärlichen Vorgang genannt und in dankenswerter Weise bemerkt, dass sich dieser Vorgang am besten beobachten lasse bei den durch Lostrennung von bestehenden Staatswesen neu entstandenen Staaten. Als schlagendes Beispiel führt er die Losreissung Belgiens von Holland im Jahre 1830 an, welche er in ihren Grundzügen kurz darlegt.

Den von v. Herrnritt nur angedeuteten Uebergang einer unorganisierten Masse in ein neues Staatswesen will der erste Teil dieser Abhandlung eingehender zu entwickeln versuchen, um im Anschluss daran festzustellen, ob die Entstehung des belgischen

[1] Jellinek, Staatenverbindungen S. 253 ff.

Staates juristisch konstruierbar ist oder nicht. Ist die wissenschaftlich nicht leicht zu beantwortende Frage, wann der neue Staat entstanden sei[1], gelöst, so wird die Entscheidung über die Möglichkeit der rechtlichen Ableitung des Staatsschöpfungsaktes keine erheblichen Schwierigkeiten mehr bieten. Die gewonnenen Resultate werden die Grundlage bilden für die Ausführungen des zweiten Teils, in welchem in aller Kürze ein Ueberblick über die Stellungnahme der bedeutendsten staatsrechtlichen Schriftsteller zur Gründung des Norddeutschen Bundes und seiner Verfassungsentstehung geboten und eine Lösung der grossen Streitfrage versucht werden soll.

[1] S. v. Treitschke I 129.

Erster Teil.

Die Entstehung des belgischen Staates.

Erster Abschnitt.

Die Ausschliessung der holländischen Staatsgewalt vom belgischen Land und Volk.

Als Voraussetzung für die Bildung eines neuen Staates auf einem Gebiete, welches zu einem bestehenden Staate gehört, ergibt sich zunächst mit Notwendigkeit der Ausschluss der bisherigen Staatsgewalt von dem Gebiete, welches die Grundlage für den neuen Staat bilden soll. Diesen Gedanken spricht Jellinek aus: „Indem eine Nation sich zum Staate organisiert, ist ein zweifaches nötig. Erstens ein Hinwegräumen der alten staatlichen Zustände, zweitens eine Neuschöpfung[1].“

A. Historische Darstellung[2].

Am 8. Juni 1815 dekretierte der Wiener Kongress die Vereinigung Belgiens, der dank Friedrich dem Grossen bis zur französischen Revolution österreichisch gebliebenen Niederlande, mit Holland zu einem Königreiche der Niederlande. Die Mächte hatten bereits in einem Vertrage zu London vom 20. Juni 1814 Wilhelm auferlegt, dass den belgischen Provinzen eine angemessene Vertretung in den Generalstaaten einzuräumen sei, dass allen Kulten ein gleicher Schutz gewährt werden solle, kurz, dass sämtliche Unter-

[1] Staatenverbindungen S. 263.

[2] Beide Abschnitte enthalten eingangs eine rein historische Darstellung, weil keines der einschlägigen Geschichtswerke eine knappe Zusammenstellung der Tatsachen bietet, welche für die Entscheidung unserer Fragen in Betracht kommen.

tanen des Königreichs der Niederlande verfassungsmässig gleichgestellt werden müssten.

Doch eine Vereinigung, eine Verschmelzung der beiden so grundverschieden gearteten Länder mit eigener historischer Vergangenheit erwies sich als schlechterdings unmöglich. Das neue Königreich trug den Todeskeim in sich von der ersten Stunde seines Daseins an[1]; treffend hat man hier von γάμος ἄγαμος gesprochen: der Oranier wünschte, der Wiener Kongress befahl diese Unehe. Schon die Bezeichnung der südlichen Provinzen, denen man eben noch Hoffnung auf eine selbständige staatliche Existenz gemacht hatte, als eines accroissement de territoire empfanden die Belgier als eine Demütigung (Art. 6 des Pariser Vertrags vom 30. Mai 1814: La Hollande, placée sous la souveraineté de la maison d'Orange, recevra un accroissement de territoire). Standen doch den mehr als drei Millionen Bewohnern der früheren österreichischen Niederlande kaum zwei Millionen Holländer gegenüber. War etwa das numerisch schwächere holländische Volk den Belgiern kulturell überlegen? Nur darauf bedacht, ein Bollwerk gegen Frankreich zu schaffen, brachten die Grossmächte weder die nationalen Gegensätze, noch den Sprachendualismus, noch die Verschiedenheit der Religion, noch endlich die mannigfachen widerstreitenden wirtschaftlichen Interessen beider Länder genügend in Anschlag[2].

Es hätte eines starken, klarsehenden und duldsamen Herrschers bedurft, um die vorhandenen Gegensätze zu mildern, soweit dies überhaupt möglich war. Wilhelm von Oranien war durchaus nicht die geeignete Persönlichkeit. Er konnte seinen Ursprung nicht vergessen, er blieb Holländer[3]. Nur solche Belgier wurden zu Staatsämtern zugelassen, welche des Holländischen mächtig waren, obwohl gerade den gebildeten Ständen diese Sprache gänzlich unbekannt war[4]. Die Besteuerung der nötigsten Lebensmittel rief lebhafte Unzufriedenheit in den ärmeren Schichten der Bevölkerung hervor. Die nördlichen Provinzen schickten ebenso viele Vertreter

[1] Vgl. hierzu z. B. Nothomb, 4me éd. S. 74: „En créant ce royaume, en 1815, on n'avait fait qu'organiser un antagonisme: une catastrophe était inévitable: il n'y avait là qu'une question de date. La Belgique était attachée à la Hollande comme une révolution vivante."

[2] Lavisse-Rambaud S. 334, 335, 337. Georg Weber S. 820.

[3] Moke S. 586. Juste, Congrès S. 25. Vgl. namentlich die treffende Charakteristik Wilhelms, die Lavisse-Rambaud S. 337 f. gibt.

[4] S. hierzu und zum Folgenden die schweren Anklagen, welche Nothomb S. 7 ff. gegen das holländische Regiment erhebt.

in die Generalstaaten wie die weit stärker bevölkerten südlichen Teile der Monarchie, was gewiss keine angemessene („convenable") Vertretung der Belgier zu nennen ist. Die Belgier hatten durch die Abstimmung ihrer Notablen das in den nördlichen Provinzen bereits in Kraft stehende „Grundgesetz" mit 796 gegen 527 Stimmen abgelehnt, ein grosser Teil der katholischen Notablen wegen der den Kultus betreffenden Artikel. Diese Demonstration ist nicht mit Unrecht ein bemerkenswertes Vorzeichen der Revolution von 1830 genannt worden[1]. Durch allerlei Sophistereien drehte der König die Sache so, dass er eine Majorität für sich herausbrachte, und so erklärte er: „Die grosse Mehrheit des Volkes hat die Verfassung angenommen[2]." Dieser noch von Hohn begleitete Wortbruch machte die katholische Partei zur unversöhnlichen, leidenschaftlichen Feindin der holländischen Herrschaft und führte deren Sturz herbei. In den Augen fast aller Belgier war das Grundgesetz fortan ein „coup d'État permanent"[3]. In kirchenpolitischen Dingen legte der König einen verhängnisvollen Mangel an Besonnenheit und Konsequenz an den Tag. Indem er in die Bahnen Josephs II. einlenkte und eine Vorbildung des Klerus in seinem Sinne durchzusetzen suchte, schärfte er die Gegensätze nur noch mehr. Hart und doch durchaus zu billigen ist das Urteil Mokes über die Errichtung des Collège philosophique in Löwen: „Cette tentative de résurrection du fameux séminaire de Josephe II prouvait un manque complet de tact politique de la part du roi[4]." Ueber die Schranken, welche ihm die Verfassung zog, setzte er sich willkürlich hinweg[5]. Selbst die Unabhängigkeit der Gerichte tastete er an, und gegen die Presse, welche die Willkürlichkeiten des holländischen Regiments scharf geisselte, ging er mit äusserster Schroffheit vor. Ein Sturm von Petitionen machte wenig Eindruck auf den verblendeten König. Allenthalben in Belgien, besonders bei der liberalen Partei, bewirkte die Besorgnis, der König möchte auf seiner Bahn noch weiter vorschreiten, eine immer steigende Er-

---

[1] Vgl. Nothomb S. 7. Lavisse-Rambaud S. 340f. Giron S. 80.

[2] Ueber diese „arithmétique hollandaise" s. die kurze Ausführung bei Moke S. 584.

[3] Lavisse-Rambaud S. 341. Vgl. ferner Nothomb S. 15 sowie Vauthier S. 14f.

[4] Moke S. 586. Lavisse-Rambaud S. 350.

[5] Durch seine Sophistereien in der Rheinschiffahrtsfrage verscherzte Wilhelm sich die Sympathieen mehrerer fremder Regierungen.

regung[1]. Sie erhielt stets neue Nahrung durch den kaum zu überschätzenden Einfluss der Schriften des bekannten französischen Staatsrechtstheoretikers Benjamin Constant und seiner Anhänger, die einen Konstitutionalismus forderten, welcher bei den häufigen absolutistischen Anwandlungen des Königs Wilhelm in den Niederlanden nicht aufkommen konnte. „Er selber wollte persönlich regieren, er allein der Mittelpunkt von allem, er die Seele des politischen Körpers sein"; „er war nicht geschaffen und geneigt, sich in den Schranken eines konstitutionellen Staatswesens zu bewegen[2]."

Die von den Grossmächten erstrebte „fusion intime et complète" (Londoner Vertrag vom 20. Juli 1814) hatte sich also als ein Ding der Unmöglichkeit erwiesen. Um die Erfüllung ihrer Forderungen nötigenfalls mit Gewalt zu erzwingen, vereinigten sich die beiden grossen Oppositionsparteien, die katholische und die liberale, zu gemeinsamem Kampfe[3]. Die unausgleichbaren Gegensätze traten zurück hinter den gemeinsamen Hass gegen das in seiner damaligen Handhabung unerträgliche Regiment der Holländer. Fast möchte man sagen, dieser gemeinsame Hass, diese starke Unzufriedenheit im ganzen Lande, habe wenigstens für die Zeit der Kämpfe und der Staatskonsolidierung eine réunion intime et complète herbeigeführt. Die Belgier fühlten und wussten sich als eine Einheit[4], nicht als eine Stammesgemeinschaft, sondern als eine Gesamtheit, welche durch religiöse, politische und wirtschaftliche Gegensätze gegen den Norden zusammengehalten wurde. Die Katastrophe war unausbleiblich, der Sieg der Pariser Julirevolution wirkte ermutigend auf die noch zagenden Belgier und brachte das Gewitter, welches schon lange über dem Königreich der Niederlande stand, zum Ausbruch.

Mehrere Führer der belgischen Bewegung, unter ihnen de Potter und Gendebien, waren in der französischen Hauptstadt versammelt und unterhielten Beziehungen zu den Parteihäuptern in der Heimat. Der 24. August, der Geburtstag des Königs, sollte festlich begangen werden. Dieser Zeitpunkt schien den Agitatoren der geeignetste,

---

[1] Juste, Congrès I 27 ff., besonders S. 29.

[2] Georg Weber S. 824. S. auch Lavisse-Rambaud S. 338.

[3] Das Nähere s. bei Moke S. 587. Lavisse-Rambaud S. 353 ff.

[4] Vgl. hierzu Jellinek, Staatenverbindungen S. 257 und 263. Sehr gut Juste, Histoire de Belgique III 140: „L'opposition devenait le pays tout entier." Aehnlich Nothomb S. 33 ff.

das Volk zu gleichzeitiger allgemeiner Auflehnung fortzureissen. Grosse Anschläge verkündigten: „Lundi 23 août, feu d'artifice; mardi 24, illumination; mercredi 25, révolution.“ Nach einer Aufführung im Brüsseler Theater, bei der es schon zu lärmenden Szenen kam, brachen die Unruhen aus[1]. Eine Schar des zusammengelaufenen Volkes drang in die Druckerei des verhassten Regierungsorgans National ein und richtete dort die grössten Verwüstungen an. Dann ging's zum Justizpalast, und nicht am wenigsten richtete sich die Wut der Empörer gegen den Minister van Maanen, „le mauvais génie du roi“[2], und den Polizeidirektor, deren Wohnungen zerstört wurden. Und so trieben's die erregten, von niemandem gehinderten Volksmassen auch am folgenden Tage, bis mehrere besonnene Männer, darunter Karl Plétinkx und Vanderlinden, eine Bürgerwehr organisierten, an deren Spitze Emanuel d'Hoogvorst trat. So wurde den schlimmsten Ausschreitungen ein Ende gemacht. Die holländischen Behörden, gelähmt vor Schrecken, blieben untätig. Unter dem Jubel der Bevölkerung holten mehrere junge Leute das nassauische Banner vom Stadthause herunter und ersetzten es durch die alte brabantische Fahne[3]. Eine Reihe belgischer Notabeln war in Brüssel zusammengetreten und hatte beschlossen, fünf Delegierte an den König zu schicken, welche vor allem auf die Entlassung des Ministers van Maanen dringen sollten. Die Empörung pflanzte sich von der Hauptstadt aus mit grosser Schnelligkeit in ganz Hennegau, Brabant und Flandern fort. Was die Belgier wollten, war eine grosse Demonstration gegen die bisherige Willkürherrschaft, der man nur so ein energisches Halt entgegen rufen zu können glaubte. „A ce moment, la majorité des Belges ne souhaitait encore que la séparation administrative des deux parties du royaume avec le maintien de la maison de Nassau[4].“

Die Lage der Dinge blieb zunächst unverändert. In der Zeit vom 25. August bis zum 22. September verhandelten die Insurgenten bald mit dem Könige, bald mit dem Prinzen von Oranien. Die Regierung zögerte: während der König und sein in Belgien

---

[1] Moke S. 588. „Die Stumme von Portici“ wurde gegeben.

[2] Lavisse-Rambaud S. 338. Georg Weber S. 827.

[3] Juste, Congrès I 30.

[4] Juste, Histoire de Belgique III 142. Juste, Congrès I 31: „Les voeux de la majorité, transmis au souverain, s'arrêtaient encore à une séparation administrative entre les provinces méridionales et les provinces septentrionales du royaume . . .“

verhasster Minister mit Strenge durchgreifen und dann erst frei über Reformen befinden wollten, riet der Prinz zu Zugeständnissen, durch welche allein sich noch etwas retten lasse. Nur ungern gestattete der König eine Reise des den Belgiern sympathischen Thronfolgers nach Brüssel. Doch es gab keine Aussicht mehr auf friedliche Unterwerfung, bevor die wichtigsten belgischen Forderungen erfüllt waren. So sollte denn Waffengewalt entscheiden. In Holland wurden Truppen zusammengezogen, und Wilhelm befahl seinem zweiten Sohne Friedrich, nach Brüssel zu marschieren und die Pflichtvergessenen zum Gehorsam zurückzuführen. Hier hatte, seitdem mehrere drohende Aeusserungen des Königs bekannt geworden waren, die radikale Partei die Oberhand bekommen. Die zügellosen Volksscharen verschafften sich Waffen und Munition und nahmen Besitz vom Stadthause. Die ganze belgische Bewegung drohte fehlzuschlagen, aber das Heranrücken der holländischen Truppen und die dadurch äusserst ernst gewordene Lage rief die Menge einigermassen zur Besinnung zurück und bewahrte sie vor Ausschreitungen, wie sie im August vorgekommen waren. Namentlich die Führer hatten es zu weit getrieben, als dass sie im Falle freiwilliger Unterwerfung auf Gnade hätten rechnen können; sie mussten die Sache weiter treiben, sie hatten die Wahl zwischen Kriegsgericht und Freiheit[1].

Am 23. September 1830 dringt Prinz Friedrich von Oranien an der Spitze von 10 000 Mann in die unbotmässige Stadt Brüssel ein und kommt bis zum Park, ununterbrochen einem heftigen Kugelregen ausgesetzt. Zahlreiche Barrikaden werden errichtet, und immer grösser wird die Menge der kämpfenden Brüsseler, welche auch von aussen Zuzug erhalten. Die Hauptkolonne der Holländer hält sich im Park, ohne einen entscheidenden Schlag zu wagen.

Während der Kampf in Brüssel noch unentschieden ist, wirft sich am 24. September in der Frühe im Rathause eine Verwaltungskommission (Commission administrative) auf. „Depuis deux jours", so heisst es in ihrer ersten Proklamation, „Bruxelles est dépourvu de toute espèce d'autorité constituée; l'énergie et la loyauté populaire en ont tenu lieu; mais tous les bons citoyens comprennent qu'un tel état de choses ne peut durer, sans compromettre la ville et le triomphe d'une cause dont le succès dès hier a été assuré. Des citoyens, guidés par le seul amour du pays, ont ac-

[1] Juste, Charles Rogier S. 17.

cepté provisoirement un pouvoir qu'ils sont prêts à remettre entre des mains plus dignes, aussitôt que les éléments d'une autorité nouvelle seront réunis . . .[1]." Die Mitglieder waren Emmanuel d'Hoogvorst, welcher die Brüsseler Bürgergarde kommandiert hatte, Rogier, Anführer eines Lütticher Hilfskorps, und Jolly, ein ehemaliger Offizier. Die nächste Aufgabe, welche sich die Kommission stellte, war naturgemäss die Leitung des Kampfes gegen den in der Stadt stehenden Feind[2]. „Freiheit" war die Parole, welche die Kommission ausgab, Freiheit von dem bisherigen Willkürregiment. Dieses sollte in der einen oder andern Weise enden. Ob man die Trennung der Verwaltung von Nord und Süd ertrotzen, ob man eine blosse Personalunion herbeiführen, ob man schliesslich die Oranier gänzlich von Belgien ausschliessen sollte, darüber stellten die Mitglieder der Verwaltungskommission vorab keine Erwägungen an, dazu liess die Not der Zeit keine Musse. Am 26. September verkündigte die Kommission in einer Proklamation, dass sie vier neue Mitglieder kooptiert habe: de Mérode, Gendebien, van de Weyer, Nicolay. Ein Akt der Klugheit: nunmehr waren Führer der beiden grossen belgischen Parteien in der Kommission zu finden, Führer, die sich seit längerer Zeit beim Volke der grössten Achtung und Beliebtheit erfreuten. Alle Belgier, welche unter holländischer Fahne dienen, ruft die Kommission zurück. „Das Blut von Belgiern ist geflossen, und es fliesst noch auf Befehl desjenigen, dem ihr euren Eid geleistet habt. Dies edle Blut hat alle Bande zerrissen; die Belgier sind frei, wir entbinden sie jedes Eides[3]." Das war schon eine deutlichere Sprache: die Kommission gab durch diesen Ruf zu den belgischen Fahnen die Losung zur Erkämpfung nationaler Unabhängigkeit, welche jedoch am 26. September noch keineswegs erstritten war; das Wort Unabhängigkeit fiel erst später.

Nach viertägigem, fruchtlosem Kampfe verzweifeln die holländischen Truppen an einem Siege über die begeisterten Patrioten, welche die Barrikaden besetzt halten. Da gibt in der Nacht vom 26. auf den 27. September Prinz Friedrich den Befehl zum Rück-

[1] Moke S. 592.

[2] Juste, Charles Rogier S. 20: „L'organisation de la résistance fut la préoccupation immédiate et constante des citoyens dévoués qui avaient pris possession de l'hôtel de ville. La lutte continua, sous leur direction . . ."

[3] Juste, Congrès I 39. Vgl. für die Geschichte des August und September 1830 den Bericht des „Brüsseler Augenzeugen" S. 5—144.

zug. Eine allgemeine Desorganisation war die Folge. Bald gab es in den Festungen keine Soldaten mehr zur Verteidigung. Noch wenige Tage, und das Land war frei. „La révolution avait triomphé. La victoire eut son contrecoup dans les provinces: Louvain, Namur, les Flandres, le Hainaut et Liège suivirent l'élan de la capitale, et bientôt les autorités hollandaises ne conservèrent plus en Belgique qu'Anvers, Maastricht et Luxembourg[1]."

Am Abend des 27. September zog, aus der Verbannung zurückkehrend, unter dem Jubel des Volkes der erbitterte Feind des Oraniers, de Potter, in Brüssel ein. Die Verwaltungskommission ernannte ihn sofort zu ihrem Mitgliede und legte sich am 28. September zum ersten Male den Titel „Gouvernement provisoire de la Belgique" bei. Durch den Eintritt de Potters, des Lieblings der Belgier, wurde die Stellung der nunmehrigen „Regierung" bedeutend befestigt[2].

B. Rechtliche Würdigung.

Die rechtliche Würdigung der bisher geschilderten Vorgänge bietet keine Schwierigkeiten. Solange sich die belgische Opposition innerhalb der (holländisch-) rechtlich erlaubten Grenzen hielt, hatte die holländische Regierung keinen Anlass zum Einschreiten. Die unaufhörlichen Klagen in Rede und Schrift, die „infamen" Petitionen an die Krone[3] und die Anträge in den Generalstaaten waren gute, verfassungsmässig garantierte Rechte. Sobald aber die Grenze überschritten und gar zum Ungehorsam gegen die Gesetze aufgefordert wurde, war das holländische Recht verletzt, und dieser Rechtsbruch wurde geahndet und musste, wenn die Regierung sich nicht selbst aufgeben wollte, durch Einkerkerung und Verbannung der Aufwiegler geahndet werden[4]. Das Unternehmen des Hinwegräumens der alten Staatsgewalt kann juristisch naturgemäss nur beurteilt werden nach dem bestehenden Staatsrecht, nach dem Rechte des alten Staates[5]. Denn es ist unmöglich, an diese Vorgänge den Massstab einer Rechtsordnung anzulegen, welche noch nicht vorhanden ist. Also ist der belgische Aufstand im August 1830 zu beurteilen nach holländischem Staatsrecht, unter dessen Herrschaft er sich vollzieht. Der Versuch, der bestehenden holländ-

---

[1] Moke S. 593. [2] Juste, Congrès I 39.

[3] Vgl. Georg Weber S. 827: „Getreu bis zur Infamie."

[4] v. Treitschke I 32f. Giron S. 80ff. Lavisse-Rambaud S. 348f. Moke S. 585.

[5] Laband 1 33.

dischen Staatsgewalt mit den Waffen in der Hand Zugeständnisse abzuzwingen oder gar ein Ende zu machen, ist Empörung gegen die Staatsgewalt, ein Verbrechen gegen den Bestand des holländischen Staates. Die Ausschreitungen und die Verwüstungen, welche das Volk anrichtete, unterstanden lediglich den holländischen Strafgesetzen. Denn die holländische Herrschaft auf belgischem Boden ist noch nicht vernichtet, und erst mit der Beseitigung dieser Herrschaft vom belgischen Gebiete endet die Geltung der ihre Aufrechthaltung bezweckenden Strafgesetze für die Belgier[1]. Somit wäre es nicht zu billigen, wenn man in dem Brüsseler Aufstand „eine Reihe staatsrechtlich nicht definierbarer Vorgänge" erblicken wollte[2].

Der Zustand, welcher auf die Brüsseler Augusttage und den Aufstand im übrigen Belgien folgt, ist keine Negation der holländischen Staatsgewalt, sondern nur eine Suspension derselben. Durch den Aufstand der Massen in den südlichen Provinzen wird die Tätigkeit der holländischen Behörden nach Lage der Dinge vielleicht nur unterbrochen[3]. Es ist ein Uebergangszustand, während dessen es zweifelhaft erscheint, ob die vorläufig in ihrem Bestande nur erschütterte holländische Staatsgewalt sich im alten Umfange wird behaupten können oder nicht. Treffend führt Nothomb aus: „La période qui s'est écoulée depuis les journées d'août jusqu'aux journées de septembre offre un caractère indéfinissable: ce n'était ni l'ordre légal, ni l'insurrection." „Un mois entier les Belges se sont arrêtés sur le seuil de la légalité, face à face avec la révolution[4]."

Staatsrechtlich ist auch der am 24. September 1830 im Stadthause zu Brüssel erfolgte Zusammentritt der Commission administrative ebenso zu charakterisieren wie der ganze Augustaufstand. Noch war eine starke holländische Streitmacht in der Stadt. Das holländische Staatsgebäude, soweit es auf belgischem Boden stand, war dem Einsturz nahe, aber gefallen war es noch nicht. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass d'Hoogvorst und seine Kollegen nichts anderes waren als Führer einer Empörung gegen die Staats-

---

[1] Vorzüglich Zoepfl II 201. Vgl. Jellinek, Staatslehre S. 327: „Die Tatsachen gewaltsamer Staatsumwälzungen . . . lassen sich am Massstabe einer Rechtsordnung überhaupt nicht messen, andernfalls man die Geschichte nach Strafrechtsparagraphen beurteilen müsste." Der blosse Versuch der Staatsumwälzung steht nicht ausserhalb des Rechtsgebiets.

[2] v. Herrnritt S. 44. [3] v. Herrnritt S. 44.

[4] Nothomb S. 39 und Nothomb 4me éd. S. 95.

gewalt, dass sie sich eines Rechtsbruchs schuldig gemacht haben[1]. Die Männer, welche in den Brüsseler Septembertagen unter ihren Fahnen ihr Leben liessen, mag das belgische Volk als grosse Freiheitshelden, als Märtyrer verehren, vor dem Forum des Rechts sind sie Rebellen. „Nach Staatsrecht ist der Versuch der Trennung einer Provinz vom Hauptstaate als Rebellion zu bezeichnen[2].“ „An sich ist eine Revolution immer Unrecht[3].“ Von berechtigter oder unberechtigter Revolution mag der Historiker reden, für den Juristen existiert ein solcher Unterschied in keinem Falle. „Die Frage, ob das Volk unter gewissen Voraussetzungen zur Revolution befugt sein könne, ist keine staatsrechtliche Frage, d. h. keine Frage, welche in einem Staate nach staatsrechtlichen Grundsätzen entschieden werden kann, weil jeder Staat auf die Voraussetzung gebaut ist, dass er ein solcher Zustand sei, in welchem die Revolution nicht denkbar ist, und weil die Revolution der direkte Gegensatz und das Ende des bisher bestehenden Staatszustandes ist[4].“ Durchaus unjuristisch ist die Ausführung bei Bluntschli in seiner Allgemeinen Staatslehre[5]: „Zur Lossagung ist der Teil ausnahmsweise berechtigt, wenn seine dauernden und wichtigen Interessen von dem Staatsganzen, dem er angehört, nicht geschützt noch befriedigt werden, und er zugleich befähigt ist, für sich selber zu sorgen und seine selbständige Stellung zu behaupten. Nur wirkliche Not und unerträglich gewordenes Leiden gibt somit gegründete Veranlassung zu der Lossagung . . .“ Indem Bluntschli diese Sätze ausspricht, bekennt er sich zur naturrechtlichen Lehre, und der Vorwurf, welchen er der Unabhängigkeitserklärung von 1776 in dieser Beziehung macht, trifft ihn selbst nicht weniger. In der Proklamation vom 26. September erkennen die Mitglieder der Verwaltungskommission an, dass sie den Mittelpunkt einer revolutionären Bestrebung bilden, welche die holländischen Truppen aus dem Lande zu treiben sich zum Ziel gesetzt hat, ohne bislang die Oberhand bekommen zu haben. Insurgentenführer haben aber nicht die Machtvollkommenheit, andere jedes Eides gegen die Träger der bestehenden Staatsgewalt zu entbinden. Das heisst einen Akt der Souveränität vornehmen, und die besass die Verwaltungskommission nicht, welche

[1] Ebenso Nothomb 4me éd. S. 38: „Le fait de septembre n'était, dans son origine, qu'une insurrection contre la Hollande.“

[2] Ullmann S. 65.

[3] v. Treitschke I 132.

[4] Zoepfl II 201.

[5] Bluntschli, 5. Aufl. S. 315f. S. namentlich auch S. 316 n. 3.

sich vorläufig noch nicht mit der Aufrichtung eines neuen Staates, mit der Herstellung einer neuen Ordnung befasste und noch nicht befassen konnte, solange die alten staatlichen Zustände nicht weggeräumt waren.

Das Blut, welches die Brüsseler vergossen, der überraschend leichte, schnelle und grosse Erfolg der Septembertage rief allenthalben eine unversöhnliche, aber auch belgisch-nationale Stimmung hervor. Das Mass dessen, was man erstrebte, wurde grösser: „Ce n'était plus la séparation administrative que les Belges reclamaient après les quatre journées de Bruxelles: c'était l'indépendance[1].“ Die Tragweite des Sieges in Brüssel liess sich nicht sogleich überschauen. Brüssel war und ist eben nicht die Hauptstadt Belgiens in dem eminenten Sinne, wie Paris die Hauptstadt Frankreichs ist. Doch waren bald nur die nördlichen Teile des Landes in holländischen Händen.

Der belgische Boden ist frei von der holländischen Herrschaft, welche sich fortan nicht mehr zur Geltung zu bringen vermag. Das Haus Oranien hat aufgehört, in Belgien zu regieren. Die Revolution hat die früheren staatlichen Zustände beseitigt und zwar für immer. Der alte Staat ist eingestürzt, der staatliche Neubau noch nicht errichtet. Die belgische Revolution stellt keine momentane Fieberkrise im Leben des holländischen Staates dar, sondern sie hat zur dauernden vollständigen Ausschliessung der holländischen Staatsgewalt geführt.

Zweiter Abschnitt.

Die Entstehung der belgischen Staatsgewalt.

A. Historische Darstellung.

Am 29. September 1830 ernannte die provisorische Regierung aus ihren Mitgliedern ein Zentralkomitee, ein Dreimännerkollegium, welchem ausdrücklich die Exekutivgewalt zugewiesen wurde. Sie organisierte ferner in den ersten Tagen ihres Daseins mehrere Ministerien, deren Chefs unverantwortliche Kommissare der Regierung waren[2]. Mehr und mehr beugte man sich in ganz Belgien der Autorität der Regierung[3]. Auf sie waren die Blicke der Bürger

[1] Juste, Le régent S. 53.

[2] Von hohem Interesse Nothomb 4me éd. S. 112.

[3] Juste, Charles Rogier S. 27.

gerichtet, sie war die Hoffnung der Patrioten. So begreift man, welche Wirkung es hervorrief, als die provisorische Regierung am 4. Oktober folgendes hochbedeutsame Dekret erliess:

„Le gouvernement provisoire, considérant qu'il importe de fixer l'état futur de la Belgique, arrête:

I. Les provinces de la Belgique, violemment détachées de la Hollande, constitueront un État indépendant.

II. Le comité central s'occupera au plus tôt d'un projet de constitution.

III. Un Congrès national, où seront représentés tous les interêts des provinces, sera convoqué. Il examinera le projet de constitution belge, le modifiera en ce qu'il jugera convenable, et le rendra, comme constitution définitive, exécutoire dans toute la Belgique."

Unter der Unabhängigkeit verstand man nicht etwa eine blosse Trennung der Verwaltung von Nord und Süd; auch eine dynastische Personalunion genügte den Belgiern nicht mehr, der Sinn war fortan gerichtet auf völlige Unabhängigkeit Belgiens für immer[1]. Mit Regierungsgeschäften überhäuft, ernannte das Zentralkomitee am 6. Oktober aus Nichtregierungsmitgliedern eine Verfassungskommission, welche sich unverzüglich an die Abfassung eines Entwurfs machte. Seit dem 8. Oktober wurden die Gerichtsentscheidungen im Namen des belgischen Volkes erlassen[2].

Es fehlte noch ein Wahlgesetz. Durch Erlass vom 10. Oktober bestimmte die provisorische Regierung die Art und Weise, wie die Deputierten zu wählen seien, und die Voraussetzungen des Wahlrechts und der Wählbarkeit. Sie wollte, dass der Kongress, welcher berufen sein würde, über die Verfassung zu beschliessen, eine wirkliche Vertretung der Nation darstellte, weshalb sie direkte Wahl vorschrieb. „Der Kongress sollte bestehen aus zweihundert durch direkte Wahl der Wahlkollegien der Städte und Landgemeinden (bezüglich des Landes unter Herabsetzung des Zensus auf die Hälfte) gewählten Mitgliedern. Diesen Kollegien hatte man die Personen höherer Bildung (Doktoren, Offiziere usw.) eingereiht[3]." Als Tag der Vornahme der Wahl wurde der 3. November festgesetzt.

Trotz einiger Anfeindungen der Regierung geschah alles nach

---

[1] Georg Weber S. 834.
[2] Vauthier S. 15.
[3] Vauthier S. 14f.

ihrem Willen. Sie entfaltete eine rastlose Tätigkeit[1]. Die holländischen Einrichtungen liess sie in der Hauptsache unverändert, beseitigte aber durch eine Reihe von Dekreten alles, was das holländische Regiment so verhasst gemacht hatte[2]. In mehreren Erlassen proklamierte die provisorische Regierung die hauptsächlichsten Freiheiten der Bürger, die Freiheit der Kulte, der Presse, der Theater und das freie Vereins- und Versammlungsrecht. Alle entgegenstehenden Gesetze aus der holländischen Zeit sollten nicht gelten. Mit berechtigtem Stolze schilderte später bei der Eröffnung des Nationalkongresses de Potter den Umfang und die Bedeutung der Tätigkeit der provisorischen Regierung während des Monats Oktober[3]. Unerträgliche Steuern wurden abgeschafft, das Strafprozessverfahren reformiert, entehrende Strafvollstreckungsarten verboten, die Wahl der Lokalbehörden umgestaltet, die Organisation der Polizeibehörden geändert usw.[4].

Inzwischen hatte sich Gendebien mit Zustimmung seiner Kollegen nach Paris begeben und von der französischen Regierung die Zusicherung erhalten, dass sie unter keinen Umständen die Einmischung einer fremden Macht in die belgisch-holländischen Angelegenheiten dulden würde.

Die nationale Unabhängigkeit Belgiens war proklamiert. Vergebens liess sich der König Wilhelm dazu bewegen, noch einmal seinen ältesten Sohn nach Belgien zu schicken, ausgestattet mit den weitgehendsten Vollmachten. Ein königlicher Erlass vom 4. Oktober ernannte ihn zum vorläufigen Statthalter der südlichen Provinzen. Bereits am folgenden Tage veröffentlichte er in Antwerpen eine Proklamation, welche allgemeine Amnestie verhiess und die Trennung der Verwaltung von Nord und Süd versprach. Alle alten Forderungen der Belgier sollten erfüllt werden. Die Einsicht kam zu spät. Da tat der Prinz, um sein Haus nicht dauernd der belgischen Lande verlustig zu sehen, einen letzten, verzweifelten Schritt: er erklärte in einer Bekanntmachung, er erkenne die Belgier als eine unabhängige Nation an, er wolle die belgische Sache zu der seinigen machen, sich an die Spitze der nationalen Bewegung stellen und sich den Entscheidungen des frei zu berufenden Nationalkongresses fügen. Die provisorische Regie-

[1] Vgl. Juste, Charles Rogier S. 30—32. Ueber die Anfänge einer eigenen Finanzverwaltung vgl. ebenda S. 20 n. 1. Ausserdem Juste, Congrès II 26.

[2] Moke S. 593. [3] Juste, Congrès I 89.

[4] Vgl. besonders Juste, Congrès I 65 ff.

rung erwidert darauf am 18. Oktober: „Die Unabhängigkeit Belgiens, welche der Prinz von Oranien in seiner Proklamation vom 16. Oktober formell anerkennt, ist bereits Tatsache geworden durch den Sieg des Volkes und bedarf keiner Bestätigung[1].“ Am 20. Oktober wurde der Prinz von seinem Vater in einer Botschaft an die Generalstaaten förmlich desavouiert. Allen Vermittlungsversuchen bereitete die schreckliche Beschiessung der belgischen Handelsmetropole Antwerpen ein jähes Ende. Eine ungeheure Wut bemächtigte sich der Belgier, welche durch diesen brutalen Akt geschreckt werden sollten. Die letzte Hoffnung, die Belgier würden schliesslich doch noch einer Personalunion zustimmen, war dahin.

Die Wahlen zum Nationalkongress gingen glatt von statten, da nur Maastricht und Nord-Brabant noch in Händen der holländischen Truppen waren. Als befände sich das Land in Frieden und Ordnung[2], so gross war bereits der Einfluss der provisorischen Regierung. Die Nationalversammlung trat am 10. November 1830 in Brüssel zusammen. Am gleichen Tage nahm die Regierung einen von den Vertretern der Grossmächte, welche auf Veranlassung des Königs Wilhelm in London zu einer Konferenz zusammengekommen waren, zwischen Holland und Belgien vermittelten Waffenstillstand an.

Im Namen der provisorischen Regierung eröffnete de Potter den Nationalkongress. Welche Rolle sollte jetzt der provisorischen Regierung zufallen? Nach de Potter sollte sie neben dem Nationalkongress bestehen bleiben; bisher hatte sie allein alle Gewalt ausgeübt und sollte sie jetzt mit dem Kongress teilen, wobei er jedoch für die provisorische Regierung die höchste und legitime Autorität in Anspruch nahm[3]. Die übrigen Mitglieder der Regierung waren selbstloser und wollten ihr am 4. Oktober gegebenes Wort im vollen Umfange halten. Jetzt, wo ein Organ vorhanden war, welchem sie die Geschicke des Landes anvertrauen konnten, beschlossen sie, ihre Gewalt in die Hände des Kongresses als des „allein gesetz- und rechtmässigen Organs des belgischen Volkes“ niederzulegen. Diesen Beschluss verlas Rogier in der Sitzung des 12. November: „Le gouvernement provisoire, ayant reçu notification de la constitution du Congrès national, vient remettre à cet organe légal et régulier du peuple belge le pouvoir provisoire qu'il a exercé depuis

---

[1] Juste, Congrès I 47.
[2] Ebenda I 84.
[3] Vgl. Lavisse-Rambaud S. 359.

le 24 septembre 1830 dans l'intérêt et avec l'assentiment du pays[1]." In dankbarer Anerkennung der Verdienste der provisorischen Regierung befiehlt sogleich der Kongress ihren früheren Mitgliedern, die vollziehende Gewalt auszuüben, bis der Kongress in dieser Hinsicht anderweitige Bestimmungen treffen würde.

Damit ist die Entwicklung Belgiens in ein neues Stadium getreten. Der Kongress verkündigte im Laufe des November drei Erklärungen bzw. Grundgesetze folgenden Inhalts:

1. (vom 18. November): „Au nom du peuple belge, le Congrès national de Belgique proclame l'indépendance du peuple belge, sauf les relations du Luxembourg avec la Confédération germanique."

2. (vom 22. November): „Au nom du peuple belge, le Congrès national déclare que le peuple belge adopte, pour forme de son gouvernement, la monarchie constitutionelle représentative, sous un chef héréditaire."

3. (vom 24. November): „Le Congrès national déclare, au nom du peuple belge, que les membres de la famille d'Orange-Nassau sont à perpétuité exclus de tout pouvoir en Belgique."

Das erste und dritte Gesetz wurden am 24. Februar 1831 vom Nationalkongress ausdrücklich als Grundgesetze bezeichnet.

Vor allem der polnische Aufstand machte die Mächte geneigt, die Unabhängigkeit Belgiens formell anzuerkennen. Das Prinzip der Intervention zur gewaltsamen Aufrechthaltung des „legitimen" Besitzstandes und der innerstaatlichen Ordnung wurde durch das Londoner Protokoll vom 20. Dezember 1830 durchbrochen. Die Konferenz erkannte die Trennung von Belgien und Holland als vollendete Tatsache an und forderte den König Wilhelm auf, sich jeder feindseligen Aktion zu enthalten und die Waffen niederzulegen.

Inzwischen hatte sich der Nationalkongress, nachdem er durch die drei Grundentscheidungen die Fundamente gelegt hatte, auf denen er weiterbauen konnte, mit Eifer an die Durchberatung des Verfassungsentwurfs gemacht. Ausserdem war er als gesetzgebende Gewalt berufen, und die Massnahmen, welche er in letzterer Eigenschaft ergriff, waren provisorische, die grösstenteils hinfällig wurden mit dem Abschluss des Verfassungswerkes, mit dem Inslebentreten der in der Verfassung festgestellten Organisation[2].

Die hochinteressanten Verhandlungen führten am 7. Februar

[1] Juste, Congrès I 94.

[2] Vgl. Vauthier a. a. O.

1831 zur definitiven Feststellung des Textes der Constitution belge. Teilweise trat sie am 25. Februar 1831 in Kraft.

Am 3. Februar schritt der Kongress zur Wahl eines Staatsoberhauptes. Aus dem zweiten Wahlgang ging der Herzog von Nemours, ein Sohn Louis-Philippes, als gewählt hervor. Mit Rücksicht auf die drohende Haltung Englands lehnte der König der Franzosen die Krone für seinen Sohn ab. Nunmehr betraute der Kongress am 24. Februar den Baron Surlet de Chokier mit den Funktionen eines Regenten. Als solcher wurde er am 25. Februar im Kongress feierlich vereidigt. Damit war der provisorischen Regierung ein Ende gemacht. Man fingierte eine Erledigung des Thrones, obwohl der Herzog von Nemours gar nicht König geworden war[1]: „Au nom du peuple belge, le congrès national, considérant que le trône est vacant et qu'il est nécessaire de pourvoir à l'exercice du pouvoir exécutif, décrète . . .“ Durch Beschluss des Nationalkongresses vom 24. Februar 1831 Art. 2 wurde bestimmt, dass mit der Einsetzung der Regentschaft die Verfassung so weit in Kraft treten solle, als ihr nicht dieser Beschluss entgegenstehe. Der Kongress setzte eine Regentschaft ein, einmal, um dem jetzt bestehenden, wegen der grösseren Zahl der Träger der Exekutivgewalt nicht gerade vorteilhaften Zustande ein Ende zu machen, dann, um den Text der angenommenen Verfassungsurkunde als bis zur endgültigen Einführung eines Königs als feststehend zu konstatieren, endlich, weil gerade die Persönlichkeit des Gewählten in hohem Masse geeignet schien, die vorhandenen Gegensätze durch kluge, besonnene Vermittlung zurückzudämmen. Der zweite Grund beruhte auf Art. 24 der Verfassung: „Während einer Regentschaft darf keine Verfassungsänderung vorgenommen werden.“ Die Beamten und das Militär leisteten dem Regenten den Eid der Treue.

Erst am 4. Juni 1831 erlaubten es die Umstände, zur entscheidenden Königswahl zu schreiten. Der Beschluss des Nationalkongresses lautet wörtlich:

„Au nom du peuple belge, le Congrès national décrète:

art. 1er. S. A. R. Léopold-George-Chrétien-Frédéric, prince de Saxe-Cobourg, est proclamé roi des Belges à la condition d'accepter la Constitution, telle qu'elle a été décrétée par le Congrès national.

[1] Juste, Le régent S. 186.

art. 2. Il ne prend possession du trône qu'après avoir sollennellement prêté, dans le sein du Congrès, le serment suivant: ‚Je jure d'observer la Constitution et les lois du peuple belge, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire.' Charge le pouvoir exécutif de l'exécution du présent décret[1]."

Prinz Leopold nahm die auf ihn gefallene Wahl unter der Bedingung an, dass der Kongress sich den von der Konferenz am 26. Juni festgesetzten Bedingungen der Trennung Belgiens von Holland fügte, was am 7. Juli geschah, da sie für Belgien sehr günstig waren[2]. Am 21. Juli 1831 wurde Leopold im Schosse des Nationalkongresses in Brüssel feierlich inauguriert. Der Kongress hatte vorher beschlossen, sich am 21. Juli zu vertagen; fortan solle er nur auf Einberufung durch den König zusammentreten können, und an dem Tage, an welchem die auf Grund der Konstitution gewählten Kammern zusammentreten würden, solle der Kongress ipso iure aufgelöst sein. Dies geschah am 8. September.

König Wilhelm hatte den sog. Vertrag der 18 Artikel nicht angenommen. Als im Anfange des Jahres 1831 Belgien schwere innere Krisen zu bestehen hatte, war man in Holland mit allem Eifer an eine Reorganisation des Heeres gegangen. Jetzt, wo der König über ein starkes, gut geschultes Heer verfügte, glaubte er die Gelegenheit gekommen, namentlich bezüglich der Grenzregulierung vorteilhaftere Bedingungen durchzusetzen. Am 2. August 1831 überschritt der Prinz von Oranien mit starker Heeresmacht die Grenze und drang tief in Belgien ein. Von Interesse ist seine Proklamation an die Belgier: „Aucune vue ni de conquête ni de vengeance n'anime l'armée et son commandant. Le roi mon père ne m'envoie ici que pour obtenir des conditions justes et équitables de séparation entre les provinces qui lui sont restées fidèles et celles qui se sont soustraites à la domination . . ." Nur die Intervention eines französischen Heeres rettete Belgien vor debellatio. Holland hatte aber seinen Zweck erreicht; an eine Unterwerfung Belgiens unter die holländische Staatsgewalt hatte es angesichts der Haltung der Grossmächte nicht denken können. Der sog. Vertrag der 24 Artikel vom 15. November 1831 beraubte das junge Königreich wieder der günstigen Bedingungen des

[1] Juste, Congrès II 223.

[2] Juste, L'élection de Léopold Ier S. 79 ff. Lavisse-Rambaud S. 363.

ersten Vertrags. Aber auch Holland war mit dem, was der neue Vertrag ihm bot, nicht ganz zufrieden. Erst nach längeren diplomatischen Verhandlungen nahmen Holland und Belgien, ersteres im September 1838, letzteres am 19. April 1839, den Vertrag vom 15. November 1831 an. So hatte Belgien endlich im Jahre 1838 die Anerkennung seitens des holländischen Staates erlangt.

B. Der Zeitpunkt der Entstehung des Staates.

I. Der staatlose Zustand.

Der dauernde Ausschluss der holländischen Staatsgewalt vom belgischen Boden[1], der Sieg der belgischen Revolution hat der Führerrolle der Mitglieder der provisorischen Regierung den Stempel der Gesetzwidrigkeit genommen, indem das holländische Gesetz in Belgien nicht mehr gilt. Aber die provisorische Regierung hat sich noch nicht als Trägerin einer neuen Staatsgewalt durchgesetzt. Unsern Augen bietet sich ein staatloser Zustand dar.

Diese Sätze stehen in dem denkbar schroffsten Gegensatz zu den Anschauungen mehrerer Schriftsteller, welche einen völlig staat- und rechtlosen Zustand in der heutigen Welt in das Reich der Unmöglichkeit verweisen und die Entstehung eines Staates aus einem staatlosen Zustand leugnen.

So behauptet Loening: „Wir können in der Geschichte den Uebergang einer völlig staat- und rechtlosen Menschenmenge in einen staatlichen und rechtlichen Zustand nicht nachweisen. Es hat deshalb auch keinen wissenschaftlichen Wert, Hypothesen darüber aufzustellen, wie dieser Vorgang sich vollzogen habe und wie Staat und Recht entstanden sein mögen[2].“ Loening möchte wohl auf die historische Tatsache hinweisen, dass die Völker der grossen arischen Familie sich niemals dauernd von staatlichem Leben abgewendet haben[3]; dass es aber selbst in neuerer Zeit eine Reihe von Beispielen gibt, wo dieser Staatsordnung ein Ende gemacht wurde, um einen neuen Staat zu schaffen, ist ebenso unleugbar, und es dürfte doch nicht ganz wertlos sein, zu untersuchen, in welchem zeitlichen Verhältnisse der Sturz der alten zur Entstehung der neuen Staatsgewalt steht.

Auch Jellinek verneint den staatlosen Zustand, indem nach seiner Auffassung nur der Staatsschöpfungsakt ausserhalb des Rechtes liegt. „Alle ihm vorausgehenden und nachfolgenden Akte

[1] Vauthier S. 20. [2] Loening, Artikel „Staat“ S. 918.
[3] Bluntschli, Allgemeine Staatslehre 1875, S. 321.

sind in der heutigen Staatenwelt nach irgend einem Rechte zu beurteilen. Die staatengründenden Personen sind stets einer Rechtsordnung unterworfen, an der gemessen ihre Handlungen, ehe die Gründung selbst erfolgt ist, entweder als rechtswidrig oder als rechtmässig erscheinen." Damit setzt er sich in Widerspruch zu seinem in der Lehre von den Staatenverbindungen aufgestellten Satz: „In den Nationen, welche infolge der gewaltsamen Vernichtung der früheren Staatsgewalten keine anerkannten staatlichen Autoritäten besitzen, bilden sich provisorische Regierungen, welche eine verfassungsgebende Versammlung einberufen". Diese Ausführung, welche Jellinek im Jahre 1882 hauptsächlich im Hinblick auf die Gründungsvorgänge in Belgien geschrieben, kann im ganzen als richtig angenommen werden. Namentlich ist den Tatsachen entsprechend gesagt, dass die frühere holländische Staatsgewalt in Belgien vernichtet ist. Die von Jellinek in seiner Allgemeinen Staatslehre (1900) aufgestellte Behauptung, dass gleichzeitig mit dem Sturz der alten eine neue Staatsgewalt vorhanden sei, dass „ein Hiatus zweier Rechtsordnungen jeden sekundären Staatenbildungsprozess begleite, es sei denn, dass er auf bisher staatslosem Gebiet erfolge" (S. 253 f.), ist in ihrer Allgemeinheit abzulehnen, weil sie der belgischen Entwicklung nicht gerecht wird. Wenn die provisorische Regierung noch nicht Trägerin einer Staatsgewalt ist, so müsste man also nach Jellinek das holländische Recht noch als geltend betrachten. Das wäre aber angesichts der Tatsache, dass die holländische Staatsgewalt dauernd vom belgischen Gebiete ausgeschlossen ist, lediglich eine Fiktion. Das Wesen der Staatsgewalt besteht darin, dass sie eine mit unbedingter Befehlsgewalt ausgerüstete Gewalt ist. Wenn nun diese Gewalt einem Teile des früheren Schauplatzes ihrer Herrschaft[1] gegenüber Erfüllungszwang zu üben nicht mehr im stande ist? Der Untergang eines Staates verhält sich zum Verluste eines Teils seines Gebietes durch Abfall, wie die gänzliche debellatio und Annexion des besiegten Staates zu der debellatio eines Teils seines Gebietes. Auch bei letzterer ist es unzulässig, die Fortdauer der bisherigen Staatsgewalt auf dem betreffenden Gebiete zu fingieren, etwa, bis durch einen Friedensvertrag der besiegte Staat eine förmliche Abtretungserklärung abgibt[2].

[1] Zitelmann, Internationales Privatrecht I 91.

[2] Ueber die schweren Bedenken gegen die herrschende Auffassung von dem Unterschied zwischen debellatio und occupatio vgl. Zorn I 518 ff.; er vermeidet

Die provisorische Regierung hat sich noch nicht zur Trägerin einer neuen Staatsgewalt aufgeschwungen, wenigstens nicht gleichzeitig mit dem Ausschluss der alten Staatsgewalt; vorläufig war das belgische Volk eine „unorganisierte Masse“ [1]. Der Satz Jellineks: „Eine durchaus unorganisierte Gemeinschaft ist historisch nicht gegeben“ [2], ist richtig, wenn damit gesagt ist, dass im kleineren Kreise eine wenn auch noch so geringe Ordnung herrscht. Aber niemand wird sagen wollen, dass in der ersten Zeit der Freiheit von holländischer Herrschaft ein Band der Ordnung an drei Millionen Menschen umfasst habe; das belgische Volk war unorganisiert [3]. „Das wesentlichste Moment im Begriffe des Staates ist, dass er Ordnung ist, eine geordnete Macht.“ Gewiss soll Jellinek zugegeben werden, dass „selbst während der grössten Wirren nur ein Teil der staatlichen Rechtsordnung ganz vernichtet werden kann“ [4], wenn wir die Worte „staatliche Rechtsordnung“ nicht im strengen Sinne nehmen. Die tatsächlichen Verhältnisse, welche durch die staatliche Rechtsordnung geschaffen und sanktioniert bestanden haben, bleiben grossenteils unangetastet, aber ihre Fortdauer entbehrt der staatlichen Grundlage, ihr Weiterbestehen beruht auf Erwägungen ihrer Vernünftigkeit und Notwendigkeit.

---

die üblichen Fiktionen, zu denen man kommen muss, wenn man noch von Staatsgewalt spricht, wo von der alten Gewalt nichts mehr zu entdecken ist. Dass die französische Staatsgewalt seit dem 14. August 1870 von Elsass-Lothringen, von Land und Leuten, tatsächlich ausgeschlossen war, ist unbestreitbar. Wo aber die tatsächlichen Grundlagen fehlen, fehlt auch die erste Voraussetzung für die juristische Konstruktion. Anderseits darf man nicht, wie dies Zorn tut, die deutsche Staatsgewalt seit dem 14. August im Elsass in aller Form rechtens konstituiert sein lassen. Eine deutsche Staatsgewalt, ein Deutsches Reich, existierte noch nicht. Die Stellung Elsass-Lothringens vor und nach dem 1. Januar 1871 dürfte verschieden zu beurteilen sein. Für die Zeit bis zur Gründung des Deutschen Reiches ist eine juristische Konstruktion nur auf Grund der absoluten Militärgewalt möglich. Man könnte versucht sein, diesen Uebergangszustand als ein völkerrechtliches „condominium“ zu bezeichnen; aber damit wäre auch nichts anderes als die rechtliche Unkonstruierbarkeit konstatiert. Eine Subsumierung unter gegebene staatsrechtliche Begriffe ist ausgeschlossen. Die absolute Militärgewalt, welche über Elsass-Lothringen stand, übte König Wilhelm teils zu eigenem Recht, teils auf Grund völkerrechtlicher Verträge kraft Vollmacht anderer Staaten. Der Norddeutsche Bund, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen übten durch König Wilhelm eine Diktatur aus, die nicht als eine staatliche Gewalt qualifiziert werden kann.

[1] v. Hernritt S. 44 n. 1. [2] Allgemeine Staatslehre S. 329.

[3] Vgl. übrigens Jellinek, Gesetz und Verordnung 1887, S. 190.

[4] Allgemeine Staatslehre S. 328.

Der Ordnung, welche damals in dem Zusammenleben der Bewohner Belgiens irgendwie geherrscht hat, müssen wir den Namen einer Rechtsordnung verweigern. Wenn auch die Freiheit des Individuums respektiert wird, so kann sie doch, wie Zitelmann[1] hervorhebt, zu einer rechtlichen Freiheit immer erst durch die Rechtsordnung und nur durch sie werden. Damit der faktisch weiterbestehende Teil der früheren Rechtsordnung wieder zu einer Rechtsordnung wird, muss der neue Staat den Gesetzesbefehl für einen von dem früheren Staat geschaffenen Gesetzesinhalt erneuern, was stillschweigend geschehen kann[1] und wohl bei den modernen entwickelten Verhältnissen vermutet werden muss. Jellinek äussert sich in seiner Allgemeinen Staatslehre über diesen Punkt: „Die staatsbildenden Mächte sind von den herrschenden Anschauungen über das, was Recht sein soll, derart erfüllt, dass aus ihnen unmittelbar der präsumtive Wille folgt, alles nicht im Herrschaftsbereiche des neuen Staates aufgehobene frühere Recht als Recht fernerhin gelten zu lassen[2]." Durch den Ausschluss der alten Staatsgewalt sind die Gesetze des alten Staates hinfällig geworden, sie existieren für das belgische Volk nicht mehr. Der Ausdruck: „fernerhin gelten zu lassen" ist demnach zwar tatsächlich richtig, aber juristisch nicht korrekt. Diese Erneuerung des Gesetzesbefehls ist nicht etwa eine unnötige Fiktion, sie ist etwas Tatsächliches ebenso wie der Erlass neuer Gesetze. Indem diesem und jenem Rechtssatz des alten Staates ausdrücklich die Geltung abgesprochen wird, erfolgt eo ipso eine stillschweigende Erklärung, dass im übrigen der neue Staat die Gesetze des alten Staates übernimmt. Die Träger der neuen Staatsgewalt stehen den Rechtssätzen des alten Staates völlig ungebunden gegenüber.

Untersuchen wir, weshalb die provisorische Regierung noch nicht sofort nach dem Sturze der alten Staatsgewalt Trägerin einer neuen Staatsgewalt geworden ist.

Das Wesen der Staatsgewalt besteht darin — das Wort selbst sagt es —, dass sie Macht, Gewalt, wirksamer Wille ist. Es ist ein Widerspruch in sich: eine Staatsgewalt ohne Gewalt![3] Staatlicher Wille ist aber notwendig menschlicher Wille[4]. Ein solcher

---

[1] Zitelmann, Internationales Privatrecht I 56.

[2] Allgemeine Staatslehre S. 251.

[3] So Ihering, Der Zweck im Recht I (1898) 312.

[4] Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 381. Derselbe, Gesetz und Verordnung S. 205.

muss also, damit überhaupt ein Staat da sei, die Machtfrage lösen, dass er über dem Willen der einzelnen, die einzelnen unter ihm sind[1]. Ohne Herrschaft kann kein Staat gedacht werden. Land und Leute herrschend zu einer Einheit zusammenfassen, ist Zweck und Wesen der Staatsgewalt[2]. „Herrschen ist das Kriterium, das die Staatsgewalt von allen andern Gewalten unterscheidet[3].“ „Herrschen heisst unbedingte Befehle erteilen, die ihren Grund und ihre Schranke nur in der freien Entschliessung des Befehlenden finden[4].“

Mit dem Ausschluss der alten Staatsgewalt ist die Möglichkeit gegeben, dass ein neuer Staat entsteht. Wir sehen ein freies Gebiet, ein freies Volk, aber darum doch noch keinen neuen Staat. Zwar ist eine führende Gewalt vorhanden, die Verwaltungskommission, die provisorische Regierung. Sie war erstanden in einem Augenblicke, wo die Revolutionäre in Brüssel eines Führers dringend bedurften, ein Produkt der Notwendigkeit. Sie hatte sich zum Mittelpunkt der gewaltsamen Unternehmungen gemacht, um der belgischen Sache zum Siege zu verhelfen. Das Ernennungspatent, welches die Verwaltungskommission dem Oberst van Halen aushändigte, machte ihn tatsächlich zum Führer der Barrikadenkämpfer. Diese erkannten also die Autorität der Verwaltungskommission an. Auch die Einwohner Brüssels erblickten nach den Septembertagen in der provisorischen Regierung ihre berufene Führerin. Aber mit welchem Recht sie sich vom 28. September an Gouvernement provisoire de la Belgique nannte, ist unerfindlich. Sie behauptet damit, an der Spitze von Gegenden zu stehen, wo man vielleicht eben erst von ihrer Existenz gehört hat. Sie behauptet damit etwas ganz Aehnliches, wie der Prinz von Oranien späterhin in seiner Proklamation vom 16. Oktober, in welcher er, den tatsächlichen Machtverhältnissen entgegen, von Provinzen sprach, wo er eine grosse Macht ausübe, von Provinzen, welche er verwalte. Mit vollem Recht wies die provisorische Regierung diese Behauptung des Prinzen als unwahr zurück. Sie selbst aber hatte am 28. September ihren Machtbereich viel zu gross gezeichnet; sie sprach damit nur aus, welche Ziele sie sich gesteckt habe, Ziele, die durch

---

[1] Ihering, Der Zweck im Recht I (1893) 312.

[2] Anschütz in Kohlers Enzyklopädie S. 453. Vgl. v. Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts S. 19ff.

[3] Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 390.

[4] Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 190.

blosse Worte nicht erreicht sind. Dass sich die Kommission bereits am 28. September ein so grosses Ziel setzte und sich „Provisorische Regierung Belgiens“ nannte, ist ein interessantes Symptom für ihr gesteigertes Machtgefühl und für die dieses hervorrufende Machtsteigerung. Immerhin dauerte es einige Tage, bis sich die provisorische Regierung in dem grössten Teile der ehemaligen österreichischen Niederlande durchgesetzt hatte[1]. Ein scharfer Beobachter der belgischen Revolutionszeit, M. Nothomb, anerkannt als tüchtiger Diplomat und Jurist, sagt im Hinblick auf die Tage nach der Vertreibung der Holländer aus Brüssel: „Lorsqu'un ordre de choses périt, il y a entre le passé qui n'est plus et l'avenir qui n'est pas encore, un interrègne où le pouvoir appartient à qui le prend[2].“ Es hat diese Auffassung um so mehr Wert, als ein Mann sie ausgesprochen hat, welcher, bald zum Mitglied der Verfassungskommission berufen, in Brüssel weilte und die tatsächlichen Verhältnisse so gut wie nur einer zu beurteilen in der Lage war.

Die provisorische Regierung ist noch nicht Trägerin einer Staatsgewalt. Rein äusserlich ist dies daran zu erkennen, dass ihr nicht die genügende Zahl unter ihr stehender Organe zu Gebote stand, welche vorhanden sein müssen und unter einer höchsten Gewalt wirksam zu werden haben, damit der Wille des übergeordneten Organs sich überhaupt als realisierbar erweisen kann[3]. Nun berichtet uns aber die Geschichte, dass es mehrerer Tage bedurfte, bis die Autorität der provisorischen Regierung in den meisten Städten des Südens feststand.

II. Der Zeitpunkt der Staatsschöpfung.

Nach den Brüsseler Entscheidungstagen richteten sich die Augen der meisten Belgier auf die kühnen Führer des Widerstandes. Das Blut der Märtyrer machte das Volk unversöhnlich; Unabhängigkeit ward die Losung. Dieses Wort war noch nicht von führender Seite gefallen. Die Männer, welche an die Spitze der belgischen Bewegung getreten waren, hielten damit noch zurück, bis sie ihren Einfluss gross genug glaubten. Zuerst mussten und wollten sie wissen, welchen Standpunkt das Volk, vor allem die einflussreichsten Belgier, gegenüber ihrem Plane, einen belgischen Staat zu schaffen, einnähmen. Als sich die Sachlage einigermassen

---

[1] Juste, Charles Rogier S. 27. Moke S. 593. Nothomb S. 33.
[2] Nothomb S. 39f. [3] Haenel, Studien II 222.

überschauen liess, fühlten sich die Mitglieder der provisorischen Regierung in ihrer Stellung so stark und gefestigt, dass sie sich als Träger einer diktatorischen Gewalt über das belgische Land aufwerfen zu können glaubten. Sie sprachen am 4. Oktober das allmächtige: „Es werde", dem belgischen Volke eine Organisation zu geben[1]. Der Tragweite ihres Tuns völlig bewusst, traten sie vor ihre Landsleute hin, den Anspruch erhebend: „Jedermann, den es angeht, hat sich der Tatsache zu beugen, dass wir für die Gemeinschaftszwecke herrschen, dass wir uns als berufen hinstellen, eine neue Ordnung ins Leben zu rufen und den Rückfall in die alten Zustände, die Rückkehr der holländischen Staatsgewalt zu verhindern[2]." Damit behaupten sie nicht die Geltung eines Rechtssatzes, sondern sie statuieren ein rein faktisches Verhältnis der Ueber- und Unterordnung[3], sie sind nichts anderes als Usurpatoren.

„Les provinces belges violemment détachées de la Hollande constitueront un état indépendant." In diesem folgenschweren Sätzchen ist einmal ganz korrekt der Gedanke ausgesprochen, dass der Ausschluss der holländischen Staatsgewalt vom belgischen Boden eine vollendete Tatsache ist, ferner, dass Belgien von Stund an einen selbständigen Staat bildet. Das Futurum darf uns nicht stutzig machen, das Wort „constitueront" enthält keine blosse Verheissung[4]. Die Macht, welche die Mitglieder der provisorischen Regierung von jetzt an ausüben wollen, soll vorläufig eine souveräne, inhaltlich unbeschränkte sein. Sie wollen eine Gewalt innehaben, wie Träger einer Staatsgewalt sie besitzen; aber sie nennen sich noch nicht Träger einer staatlichen Gewalt. Dass sie von der Entstehung des belgischen Staates als einem zukünftigen Ereignisse sprechen, wird verständlich, wenn wir die Zeitanschauung berücksichtigen, unter deren Herrschaft auch die provisorische Regierung stand. Sie hatte

---

[1] Ausgezeichnet NOTHOMB S. 40.

[2] Siehe HAENEL II 217, dessen Worten ich mich anlehne, der jedoch, wie es scheint, seinen Satz nur für die sog. primäre Staatenbildung formuliert.

[3] JELLINEK, Gesetz und Verordnung S. 206, besonders Staatslehre S. 250. „Eine staatliche Neubildung ist dann vollendet, wenn alle wesentlichen Stücke eines Staates im gegebenen Falle unzweifelhaft faktisch vorhanden sind und sich das so gebildete Gemeinwesen staatlich zu betätigen in der Lage ist. Das ist aber der Fall, wenn seine Organe tatsächlich Herrschaft üben, ihnen tatsächlich Gehorsam gezollt wird." Entsprechend über den Untergang eines Staates JELLINEK ebenda S. 255.

[4] Vgl. die Kontroverse über die Bedeutung des Futurums in den Eingangsworten der deutschen Reichsverfassung. HAENEL, Studien I 100 ff. ZORN I 59.

sich den Gedanken, dass jeder moderne Staat eine (geschriebene) „Verfassung" haben müsse, so zu eigen gemacht, dass sie glaubte, der belgische Staat werde erst mit dem Inkrafttreten der noch festzustellenden Constitution belge geboren. Trotz dieser irrigen Vorstellung wollten und wirkten sie das, was nur Träger einer Staatsgewalt wirken und wollen[1].

Damit sind die Essentialia des Staatsbegriffs gegeben: Staatsvolk, Staatsgebiet, Staatsgewalt. Gebiet und Menschen waren in dem Augenblick da, wo die neue Herrschergewalt entstand; diese trat über das soeben noch nicht zu einem Ganzen verbundene Land und Volk[2]. „Eine Depossedierung älterer Staatsgewalten erfordert überall eine nach aussen hin erkennbare Raumgrenze, innerhalb welcher die ältere Staatsgewalt nicht mehr den staatsbürgerlichen Gehorsam zu erzwingen vermag, ohne dass darum gerade genaue Grenzzeichen errichtet zu sein brauchen[3]."

In dem ersten Satz des berühmten Dekrets vom 4. Oktober 1830 wandte sich die Regierung an die europäischen Staaten oder vielleicht noch mehr an die Untertanen der andern Länder, deren Sympathieen sie auf seiten der belgischen Sache wusste und die durch ihre Haltung einen Druck auf ihre Regierungen ausüben sollten, dass das Prinzip der Intervention aufgegeben werde. Und ihren belgischen Landsleuten gegenüber erklärten die Mitglieder der provisorischen Regierung durch das Dekret: Wir sind vorläufig Träger einer Staatsgewalt. Wir werden unverzüglich eine Verfassung ausarbeiten lassen (Satz 2), und ein Nationalkongress, über dessen Wahl wir noch bestimmen und den wir zusammenrufen werden, soll über die endgültige Verfassung beschliessen (Satz 3). In diesem Sinne wurde das Dekret in Belgien aufgenommen. Dies beweist uns vor allem die Tatsache, dass die Reihe einschneidender

---

[1] Zum Vergleich mögen hier die vorzüglichen Ausführungen Jellineks über den sog. „Mayflowervertrag" wiedergegeben werden. „Wenn die nach Amerika ziehenden Puritaner es für nötig fanden, ihre vielberufenen Pflanzungsverträge zu schliessen, so ist das nur aus der ganzen geistigen Atmosphäre zu verstehen, in der sie lebten. Sie glaubten einen solchen Vertrag schliessen zu müssen, weil sie es als selbstverständlich annahmen, dass jedes Gemeinwesen auf Vertrag beruhe. Die reale Ursache ihrer Schöpfungen lag aber doch nicht in den irrigen Vorstellungen, die bei ihrer Gründung mit unterliefen, sondern in der faktischen Herstellung eines geordneten Gemeinwesens." Allgemeine Staatslehre S. 244 in der Note.

[2] Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 363. Bake S. 159.

[3] v. Holtzendorff, Handbuch II (1887) 25.

Verfügungen, welche die provisorische Regierung alsbald nach dem Tage der Unabhängigkeitserklärung erliess, allenthalben in Belgien als Gesetze betrachtet wurde.

Im 4. Oktober 1830 haben wir den Abschluss eines verhältnismässig kurzen Entwicklungsganges, des Ringens der provisorischen Regierung nach der obersten Führerschaft über die freien Belgier zu erblicken. Ob ich mich in dieser Auffassung der Uebereinstimmung v. Herrnritts (S. 44) erfreue, ist mir zweifelhaft geblieben. Er spricht sich dahin aus, dass mit der Bekanntmachung jenes Dekrets „der Weg zur Entwicklung des neuen Staatswesens geebnet war, welche in der Konstitution vom 25. Februar 1831 und in der Berufung Leopolds von Koburg auf den belgischen Königsthron ihren Abschluss fand". Unangefochten übten wenige Männer, welche aus der Mitte des Volkes hervorgegangen, eine Diktatur aus, deren Notwendigkeit und deren patriotische, selbstlose Mission man nicht verkannte, gegen welche sich darum niemand erhob. Gerade aus der unbestrittenen rechtsetzenden Tätigkeit darf ohne jedes Bedenken der Schluss gezogen werden, dass die Macht der provisorischen Regierung sich als eine staatliche zur Geltung gebracht hatte. Mit vollem Recht schreibt der belgische Staatsrechtstheoretiker Vauthier der provisorischen Regierung bis zum 12. November eine souveräne Gewalt zu. Er steht also auf dem nämlichen Standpunkte, zu welchem unsere Ausführung gelangt ist. Souveränität ist undenkbar ohne Staat, eine souveräne Gewalt ist Staatsgewalt[1].

Man könnte gegen unsere Auffassung von der Natur der provisorischen Regierung die kurze Dauer, während welcher sie nach ihrem eigenen Ausspruch vom 4. Oktober die Gewalt innehaben wollte, geltend machen. Dieser Einwand wäre völlig unbegründet. Er würde eine Verkennung der tatsächlichen Lage, dann aber auch eine Verkennung der Bedeutung der äusseren Erscheinungsform des Staates im allgemeinen enthalten, nämlich auch dessen, was man unglückseligerweise mit dem viel missbrauchten Worte „Verfassung"[2] — im weitesten Sinne! — bezeichnet hat. Die „Verfassung" in diesem Sinne ist, wie v. Herrnritt treffend sagt, keineswegs eine mit dem Staate selbst identische Ordnung, sondern sie entspricht lediglich einer bestimmten Entwicklungsphase im Leben des Staates[3]. Ist eine provisorische Ordnung keine Ordnung? Ist

[1] Ebenso v. Treitschke I 35.

[2] Vgl. Zorn I 38 ff. Loening, Verwaltungsrecht 1884, S. 1.

[3] v. Herrnritt S. 45.

es für die Entscheidung der Frage, ob ein Staat entstanden, von Bedeutung, dass gerade die erste Ordnung, diese spezielle Art der Ordnung, dauernd besteht? Die provisorische Ordnung der Dinge in Belgien wird übrigens, was nach der ganzen innerpolitischen Lage mit Bestimmtheit vorauszusehen war, in ihren Grundzügen unter der Herrschaft des Nationalkongresses aufrecht erhalten bleiben. Man erinnere sich nur an die Tatsachen, dass die provisorische Regierung alles beseitigt hat, was von der früheren Ordnung allgemein missliebig und verhasst war, dass sie die Freiheiten der Bürger verkündet hat, welche demnächst in der Constitution belge ihre dauernde Sanktion fanden, dass sie für Justiz und Verwaltung zweckmässige Reformen durchführte. Ausserdem ist nicht ausser acht zu lassen, dass die provisorische Regierung in ihrem Dekret vom 4. Oktober nicht erklärt hat, sie werde beim Zusammentreten des Kongresses aufgelöst sein, sondern der Sinn war der, dass sie alsdann ihre Gewalt niederlegen würde. Ebenso, wie sie durch freien Willensakt die Gewalt an sich gezogen, wollte sie sich derselben wieder entäussern.

So sehr ich mich in der Auffassung der Staatsentstehung im allgemeinen mit Jellinek eins weiss, so entschieden widerspreche ich seinen Ausführungen über die Entstehung der „nationalen Staaten". Zunächst muss es als sehr gewagt bezeichnet werden, dass er die norwegische, griechische, belgische, italienische, rumänische und serbische Staatsentstehung zusammenwirft[1]. Ob die einzelnen Phasen dieser Entwicklungsgänge als übereinstimmend hingestellt werden dürfen, ist doch sehr die Frage. Es bedürfte jedenfalls für jede einzelne dieser Staatengründungen sorgfältiger Prüfung und genauen Nachweises. Dies erkennt jetzt Jellinek in seiner Staatslehre an[2], wo er verlangt, dass das Sein oder Nichtsein jeder staatlichen Neubildung gemäss der jeweiligen konkreten Sachlage festzustellen sei.

Wie aus Jellineks eben erwähnten Erörterungen über die Entstehung der nationalen Staaten hervorgeht[3], will er den belgischen Staat erst entstehen lassen mit dem faktischen Inslebentreten der Constitution belge, d. h. mit der wirklichen Durchführung der von der Constitution vorgeschriebenen Organisierungen und damit, dass den so geschaffenen Organen wirklich Gehorsam gezollt wird. Diese

[1] Staatenverbindungen S. 263 f. [2] Allgemeine Staatslehre S. 254.
[3] Staatenverbindungen, besonders S. 271.

Organisierungen sind nach unsern historischen Darlegungen erst am 8. September 1831 vollendet, nicht, wie Jellinek anzunehmen scheint, schon mit der Thronbesteigung Leopolds I. am 21. Juli 1831[1]. An letzterem Tage sei die Staatsgewalt als eine in ihren Trägern rechtlich beschränkte geboren.

Wie Jellinek richtig feststellt, hat die belgische Verfassung bereits vor dem 21. Juli 1831 zu Recht bestanden. Wer hat sie denn in Kraft gesetzt? Der Nationalkongress. Wer aber eine Verfassung, ein Staatsgrundgesetz in Kraft setzt, ist Träger einer Staatsgewalt. Das wesentlichste Moment im Begriff des Staates ist, dass er eine Ordnung schaffende und erhaltende Macht ist. Es ist ein Irrtum, zu behaupten, dass der moderne Staat erst durch Inslebentreten der schriftlich niedergelegten Verfassung zur Entstehung gelange. England, ein gewiss moderner Staat, hat keine Verfassungsurkunde. Jellinek bezeichnet in seinen Erörterungen die provisorische Regierung als das „Gouvernement de facto des entstehenden Staates". Was soll man sich darunter denken? Entweder: Die provisorische Regierung übte keine staatliche Gewalt aus — dann konnte sie auch keine als verbindlich angesehene Verfügungen erlassen — oder sie war Trägerin der Staatsgewalt, ein drittes ist undenkbar. Ausdrücke wie „Staatenembryo" und „nasciturus" würden in der staatsrechtlichen Literatur besser vermieden[2]. Die Staatsschöpfung ist vollendet, wenn die Nation Willens- und Handlungsfähigkeit empfängt[3]. Nun ist aber, wie Jellinek zugeben muss, der junge belgische Verband bereits willens- und handlungsfähig[4]. Und gerade damit hat nach Jellinek[5] die Nation rechtliche Gestaltung gefunden, womit eben der Akt der Staatsschöpfung vollendet ist. Wenn er[6] vom „Mangel anderer staatlicher Autoritäten" spricht, bei welchem die provisorische Regierung ihre Tätigkeit entfaltet habe, so ist es eine Inkonsequenz, wenn er ihre staatliche Natur trotzdem leugnet. Unverständlich muss es erscheinen, dass Jellinek dem Staatenembryo „juristische Bedeu-

[1] Triepel, Das Interregnum S. 9, meint gar, Belgien sei erst lange Zeit nach dem Regierungsantritt König Leopolds I. zum selbständigen Staatswesen erwachsen. Nach Triepel war die alte Herrschergewalt noch immer die „legitime".

[2] Ebenso Zorn, Annalen 1884, S. 479. A. A. Triepel, Das Interregnum 1892, S. 8ff.

[3] So Jellinek, Staatenverbindungen S. 265.

[4] Ebenda, besonders S. 271. [5] Ebenda S. 265.

[6] Ebenda S. 271.

tung“ beimisst. „Bei den Nationen, deren Staatenbildung auf revolutionärem Wege vor sich geht, hat allerdings das Staatenembryo bereits eine juristische Bedeutung, indem die provisorische Regierung, bei dem Mangel anderer staatlicher Autoritäten, nicht nur die Organisation des Staates zu leiten, sondern auch bis zum Zustandekommen und Inslebentreten der Verfassung die dringendsten Verwaltungsgeschäfte zu besorgen hat.“ Wie verträgt sich mit diesem Satze und der Auffassung Jellineks, der belgische Staat sei erst am 21. Juli 1831 entstanden, seine zweifellos richtige Behauptung: „Das wesentlichste Moment im Begriffe des Staates ist, dass er Ordnung ist und eine Ordnung vor der Ordnung ist ein Widerspruch in sich“? Die provisorische Regierung leitet eine Neuorganisierung des Staates; sie ist das „handlungsfähige Organ“, welches das belgische Volk nach aussen hin aufweisen kann. Also müsste Jellinek konsequenterweise mit uns die staatliche Natur der provisorischen Regierung anerkennen.

Das Widerspruchsvolle der Jellinekschen Ausführungen dürfte auch aus folgenden Erwägungen hervorgehen. Es wird niemals gelingen, jenes Mass von Ordnung zu präzisieren, welches verwirklicht sein muss, damit überhaupt ein Staat da sei[1]. Ordnung irgendwelcher Art ist mit der Existenz einer Staatsgewalt vorhanden; sie ist gegeben mit der Ueberordnung der Regierenden einerseits, der Unterordnung der Regierten anderseits. Welches Mass von Ordnung muss in der „Verfassung“ gesichert werden? Waren die Bestimmungen der Verfassung über das Königtum so wesentlich, dass gerade mit dem Inkrafttreten und der Verwirklichung der sie betreffenden Artikel der Staat ins Leben gerufen wurde? Wir verneinen es entschieden. Eine Betrachtung der Art und Weise, wie die Verfassung ins Leben trat, und eine kurze Charakterisierung der Bedeutung des belgischen Königtums werden unsere Anschauung als zutreffend erweisen.

Zunächst ist festzustellen, dass man von dem Inkrafttreten der belgischen Verfassung (der Constitution belge) als einem einheitlichen Akte nicht reden kann. Ganz unbestritten ist die Constitution ausserdem nicht das einzige belgische Verfassungsgesetz. So ist es z. B. ein Grundgesetz des belgischen Staates, dass die Mitglieder der Familie Oranien-Nassau von jeder öffentlichen Gewalt in Belgien ausgeschlossen sind. Dieses Verfassungsgesetz war be-

[1] Vgl. die Ausführungen bei v. Treitschke I 69f. über das Maximum und Minimum der Staatstätigkeit.

reits am 24. November 1830 in Kraft gesetzt worden. Dass am 25. Februar 1831 die Constitution nicht als Ganzes ins Leben trat, spricht der Beschluss des Nationalkongresses vom 24. Februar 1831 Art. 2 mit klaren Worten aus. Vom 25. Februar an versah Surlet de Chokier die Funktionen eines „Regenten". Indem aber der Nationalkongress sich nicht auflöste, stellte sich die Regentschaft als eine nicht verfassungsmässige dar. Nach der belgischen Verfassungsurkunde wird eine Regentschaft in zwei Fällen berufen: bei Minderjährigkeit des Thronfolgers im Augenblick des Todes des Königs (Art. 81) und bei tatsächlicher Unmöglichkeit der Wahrnehmung der königlichen Rechte (Art. 82), und zwar wird die Regentschaft berufen von den vereinigten beiden Kammern. Letztere gab es am 25. Februar nicht, zudem war keiner der verfassungsmässigen Gründe für die Einsetzung einer Regentschaft gegeben. Es standen demnach von der Constitution belge z. B. folgende Artikel noch nicht in Kraft: 32—82, 85, 87, 88, 90, 91 usw. Was also vom 25. Februar an galt, waren vor allem die Bestimmungen über die Belgier und ihre Rechte, von der richterlichen Gewalt, von den provinzialen und kommunalen Einrichtungen, von den Finanzen, von der öffentlichen Gewalt. Und das waren gegenüber der Zeit der provisorischen Regierung keine wesentlichen Aenderungen. Die „Rechte der Belgier" waren ziemlich identisch mit den bereits im Oktober 1830 von der provisorischen Regierung proklamierten, und die Bestimmungen über die richterliche Gewalt und die Verwaltungen waren der weitere Ausbau dessen, was die provisorische Regierung bereits geschaffen. Die Ansicht Jellineks, die Verfassung habe schon zu Recht bestanden, als Prinz Leopold zur königlichen Würde berufen wurde, ist demnach nicht aufrecht zu halten. Die Bedeutung des 25. Februar 1831 für den belgischen Staat ist darin zu suchen, dass der Nationalkongress an diesem Tage eine Reihe von Grundgesetzen in Kraft setzte, dass er ferner die ganze Verfassung als feststehend, aber noch nicht als in Kraft stehend, betrachtete. Gerade zu diesem Zwecke wurde eine Regentschaft eingerichtet, während welcher eine Verfassungsänderung ausgeschlossen war. Die beiden Art. 83 und 84 sind als schon am 25. Februar in Kraft gesetzt anzusehen, was aus den Kongressverhandlungen deutlich erkennbar ist. Dies ist bemerkenswert, weil die Regentschaft des Surlet de Chokier[1] weder ihren Voraus-

[1] Vgl. Triepel, Das Interregnum S. 8 und 9.

setzungen noch ihrem Inhalte nach eine verfassungsmässige war. Die Regentschaft ist im grossen und ganzen, wie die provisorische Regierung seit dem 12. November 1830, nichts anderes als eine eigentümliche Art der Einrichtung der Exekutivgewalt. Vom rechtlichen Standpunkt aus betrachtet reicht die Regentschaft nicht im entferntesten an die Machtfülle der provisorischen Regierung vor dem 12. November 1830 heran, weil die Gewalt der letzteren damals eine diktatorische, rechtlich unbeschränkte war.

Nichts mehr und nichts weniger als eine Erscheinungsform der Einrichtung der Exekutivgewalt ist das sog. Königtum[1]. Vor und nach dem 21. Juli 1831 ist der belgische Staat ein und derselbe geblieben, aufgebaut auf völlig demokratischer Grundlage. Für deutsche Begriffe ist an der belgischen Monarchie nicht viel mehr als der Name monarchisch, wenngleich nicht verkannt werden darf, dass die Kraft der Persönlichkeit eines Trägers der Krone diesen über das geringe Mass von Bedeutung erheben kann, welches die Verfassung ihm zuteilt. „Die belgische Verfassung birgt die Republik in sich. Die äussere Form des Königtums erzeugt nur die Täuschung einer Monarchie[2].“ Die jeweilige Parlamentsmehrheit hat das Heft in Händen; die Teilnahme des Königs an der Gesetzgebung ist, wie v. Seydel trefflich darlegt, fast ganz bedeutungslos. Der Nationalkongress hat Vorsorge getroffen, dass die Volksvertretung stets in Belgien das Uebergewicht behalten wird. Namentlich das Budgetrecht gibt die ausschlaggebende Stimme in allen wichtigen Staatsangelegenheiten dem Parlament. Die Kammern sind dadurch jederzeit in der Lage, den König selbst in der Ausübung der wenigen pouvoirs d'attribution (Art. 78) ihrem Willen gefügig zu machen. Der Träger der Exekutivgewalt steht unter fortwährender Kontrolle der Kammern. Von ihrem Willen hängt es ab, nach welchen Maximen die Exekutivgewalt vorzugehen hat. Tatsächlich muss der König seine Minister aus den Mitgliedern der Parlamentsmehrheit ernennen. Vererblichkeit der Krone, Berufung auf Lebenszeit, gewisse Ehrenvorrechte, Unverantwortlichkeit und Unverletzlichkeit unterscheiden den König der Belgier von dem Präsidenten einer Republik[3].

Soviel über die Bedeutung des belgischen Königtums im allgemeinen. Auch das faktische Gewicht desselben bei seinem Ins-

[1] Vgl. Art. 29 der Constitution belge.

[2] v. Seydel, Abhandlungen, N. F., S. 64.

[3] Vgl. v. Seydel a. a. O. S 65 und 70.

lebentreten darf nicht überschätzt werden, und zwar weder seine Macht nach innen noch nach aussen. Mehr vielleicht als irgendje und irgendwo waltete damals in Belgien der Geist Benjamin Constants, des wissenschaftlichen Vorkämpfers des Parlamentarismus[1], und er hatte der Verfassung sein Gepräge gegeben. Wie jene dachten, welche ihren Text feststellten, so dachten vom Königtum auch wohl die meisten derjenigen, welche zum Kongress gewählt hatten. Auch nach aussen hin war der belgische Staat bereits vor dem Regierungsantritt Leopolds vollständig in seinem Bestande gesichert. Und er war es auch angesichts der internationalen Lage gegenüber dem holländischen Staate, der eben seine Heeresmacht aufgeboten hatte und Belgien bedrohte. Belgiens Selbständigkeit ruhte von vornherein auf einem sehr festen Fundament, es wurde von Anfang an erhalten durch die internationalen Machtverhältnisse[2]. Belgien behauptet sich, wie v. Treitschke sagt, nicht positiv, durch eigene Kraft, sondern negativ, durch die Verhältnisse des europäischen Gleichgewichts. Die Existenz des jungen belgischen Staates war sofort nach seiner Entstehung auch nach aussen garantiert. Diese Garantie musste notwendig vorhanden sein, wenn anders man der neuen politischen Gemeinschaft den Staatscharakter beilegen darf.

Die tatsächliche Bedeutung der ausdrücklichen Anerkennung des fait accompli am 20. Dezember 1830 ist demgegenüber keine allzu grosse. Auch vom völkerrechtlichen Standpunkte aus ist das Ereignis des 20. Dezember 1830 als etwas rein Formales, nicht für das Dasein des belgischen Staates Wesentliches anzusehen.

Eine Erörterung darüber, ob der Neustaat völkerrechtliche Persönlichkeit erst durch einen Rechtsakt der älteren Staaten erlangt, was z. B. Heilborn behauptet, oder ob er mit seiner Entstehung sofort Rechtssubjekt des Völkerrechts wird, können wir uns füglich schenken. Für unsern Zweck ist genügend zu konstatieren, dass wohl kein Schriftsteller der (ausdrücklichen oder stillschweigenden) Anerkennungserklärung der übrigen Staaten die Bedeutung beilegt, dass durch sie erst der Staat zur Entstehung gelange, sondern dass von allen die Existenz des Staates als Voraussetzung der Anerkennung hingestellt wird. „Die Anerkennung ist nur deklaratorischen, nicht konstitutiven Charakters“[3], wenigstens

---

[1] v. Seydel S. 71

[2] v. Treitschke I 42.

[3] Gareis S. 56.

soweit es sich um das Dasein des Neustaates handelt[1]. Selbst die Anerkennung seitens des beeinträchtigten holländischen Staates ist für die Existenz des Neustaates ohne jede rechtliche Bedeutung, da sich Belgien nicht mehr von dem Hauptstaate trennen will, sondern sich bereits seit Jahren getrennt hat, als Holland sich entschliesst, sich der Tatsache zu beugen[2]. Die Anerkennung seitens des alten Staates hatte nicht mehr und nicht weniger Wert als die Anerkennung seitens jedes andern Staates. Die Einreihung des belgischen Staates in die Staatenfamilie, die völkerrechtliche Anerkennung konnte natürlich statthaben vor Vollendung seiner Organisation, worin wir Jellinek zustimmen. Aber damit ein Staat da sei, braucht nicht gerade diese Organisation realisiert zu sein. Ein werdender Staat, ein Nochnichtstaat ist eine Unmöglichkeit, ist eine Unmöglichkeit auch für das Völkerrecht. Was nicht Staat ist, kann nicht Subjekt des Völkerrechts sein. Sobald ein auf einem bestimmten Territorium sesshaftes Volk sich als unabhängig erweist und irgend ein nach aussen handlungsfähiges Organ besitzt[3], ist der Staat fertig und eine Anerkennung zulässig, oder besser gesagt, überhaupt möglich.

C. Die juristische Unkonstruierbarkeit des belgischen Staatsschöpfungsaktes.

Die Lösung der Frage nach der Konstruierbarkeit der Staatsentstehung im allgemeinen ist von den verschiedensten Standpunkten aus versucht worden, ohne dass man zu einem übereinstimmenden Resultate gekommen wäre. Es ist als ein Fehler zu bezeichnen, dass man gleich die kompliziertesten Staatengründungen anfasst, statt zunächst die einfachen Staatsschöpfungen zu betrachten, die uns wichtige Aufschlüsse geben können für die Lösung der Frage. Vielleicht wird unsere kleine Studie hier auch einige Dienste tun.

Das Naturrecht stellte den Staat als ein Rechtserzeugnis hin, die Entstehung des Staates war ihm eine Rechtsfrage[4]. „Die Begründung des Staates durch Vertrag stand lange Zeit als naturrechtliches Axiom über jeden Zweifel erhaben[5].“ Noch in unsern Tagen wird von einzelnen juristischen Schriftstellern ganz allgemein

---

[1] Heilborn S. 998: „Die Anerkennung setzt die Entstehung eines neuen Staates voraus.“

[2] Vgl. Ullmann S. 67. [3] Jellinek, Staatenverbindungen S. 271.

[4] Jellinek, Staatslehre S. 243.

[5] Bornhak, Allgemeine Staatslehre S. 16.

behauptet, der Staat sei ein Gebilde des Rechts[1]. Im grossen und ganzen dachte man sich die Entstehung des Staates in der Weise, dass Herrscher und Untertanen einen Vertrag des Inhalts abschliessen, dass sich letztere der Gewalt des Herrschers unterwerfen. Diese Lehre erfuhr mannigfache Modifikationen, die im einzelnen darzulegen hier zu weit führen würde. So liess man jeden einzelnen Untertan mit jedem andern Untertan einen Vertrag schliessen, wonach sie alle dem einen Willen des Herrschers unterworfen sein sollten.

Die Unhaltbarkeit dieser Theorieen, welche im wesentlichen alle von denselben falschen und tatsächlich unmöglichen Voraussetzungen ausgehen, ist schon des öfteren nachgewiesen worden. Ihre grösste Schwäche liegt eben darin, dass es keinen Staatsschöpfungsakt gibt, der einen derartigen Vertragsschluss darstellt. Freilich glaubte Mohl es als „Keckheit oder Unwissenheit" scharf tadeln zu müssen, „welche das sogar häufige Vorkommen von Staatengründungen mittelst Vertrags ableugnen will". Treffend bemerkt dazu Jellinek: „Die Frage, ob der Abschluss eines Vertrags bei Gründung eines Staates auch wirklich die causa efficiens des Staates sei, wird von Mohl nicht einmal aufgeworfen[2]." Der Urvertrag besteht nur in der Idee. Versucht man ihn auf den einzelnen Fall zu übertragen, so stellt sich heraus, dass er keine Realität hat[3].

Bei der Entstehung des belgischen Staates ist kein dem Schöpfungsakt vorausgehender oder mit ihm identischer Vertrag zu entdecken. Wenn das Volk sich den als Diktatoren auftretenden Mitgliedern der provisorischen Regierung beugte, so bedeutet das keinen Vertrag. Nur dieses Sichbeugen kann bei der Genesis des belgischen Staates als der zu untersuchende Moment in Frage kommen. Wo ist dabei der eine Compaziszent, der seine Willenserklärung abgibt? Kann überhaupt eine unorganisierte Masse eine solche Willenserklärung abgeben? Nicht viel mehr als Phrase ist's, wenn man von dem Staat als dem freien Werk des bewussten Volkswillens redet. Was den belgischen Staat schuf, war nicht der nicht existierende Volkswille, sondern die schöpferische Willens- und Tatkraft der Mitglieder der provisorischen Regierung, die herrschend, befehlend sich ungerufen über ihre Volksgenossen stellten[4].

[1] Z. B. Grueber in Birkm. Enzyklopädie, 2. Aufl. S. 45.
[2] Jellinek a. a. O. S. 244. [3] Koch S. 19 und 24.
[4] Vgl. Martens I 270.

Man kann nicht operieren wollen mit so — gelinde gesagt — starken Abstraktionen wie Volksbewusstsein, Volksgeist, Volkswille[1]. Der „nebelhafte Volkswille“ gehört von Rechts wegen in die Sphäre wesenloser Phantasiegebilde[2]. Die Volksmasse war absolut unfähig, in geordneter Weise tätig zu werden[3]. Das Volk konnte sich unmöglich als Einheit organisieren[4]; nicht die drei Millionen Belgier schufen die Ordnung. Wenn sich das Volk Organe bestellt hätte, dann wäre es bereits handlungsfähig gewesen, dann hätte der Staat bereits vor seinen Organen existiert, und das ist eine unvollziehbare Vorstellung. „Eine Ordnung vor einer Ordnung ist ein Widerspruch in sich selbst[5].“ Von irgendwelchen Abmachungen finden wir nicht die Spur in den historischen Darstellungen. Auch aus der vorrevolutionären Zeit, aus der Zeit des Bündnisses zwischen der katholischen und der liberalen Partei, ist uns nichts bekannt von irgendwelcher Absprache zwischen den Parteien hinsichtlich einer später zu schaffenden neuen Staatsgewalt. Nichts von Verträgen! Aber selbst gesetzt, es wären solche Vereinbarungen getroffen worden, ja, sehen wir in dem Sichbeugen des Volkes unter die provisorische Regierung eine stillschweigende Willenserklärung des „Volkes“: der belgische Staat, oder besser gesagt, die erste belgische Staatsgewalt, ist doch nicht durch Vertrag entstanden. „Denn durch Vertrag kann man keinen höheren Willen über sich . . . hervorbringen[6].“ Und ebensowenig, wie die Klagen und die Unzufriedenheit der Belgier mit der holländischen Herrschaft diese gestürzt haben, hat die Einsicht von der Notwendigkeit, Selbstlosigkeit usw. der provisorischen Regierung den Willen der Mitglieder der Regierung über den Willen aller ihrer Volksgenossen gestellt. Sie wurden Herrscher durch Betätigung des Willens, Herrscher zu sein, durch Auferlegen ihres Willens als des für alle massgeblichen, verbindlichen Willens. Wirksam musste diese Betätigung des Willens sein; dass sie dies sogleich war, dazu hatte „eine Fülle der verschiedensten Kräfte in physischen und geistigen Nötigungen, in sittlichen und religiösen Anschauungen, in wirt-

---

[1] S. Bergbohm S. 490 f. Gegen jene Begriffe auch Stier-Somlo, Volksüberzeugung als Rechtsquelle 1900, S. 25 ff.

[2] Zorn in Krit. Vierteljahrsschr. 1880, S. 79. Vgl. Menzinger in Krit. Vierteljahrsschrift 1898, S. 595. Zitelmann in Archiv f. civ. Praxis 1883, S. 422.

[3] Zorn ebenda S. 77. Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 207.

[4] Unklar Jellinek, Staatenverbindungen S. 257 und 263, richtig S. 266.

[5] Jellinek ebenda S. 266. [6] So Jellinek ebenda S. 257.

schaftlichen und technischen Bedürfnissen aller Art, in Planmässigkeit und in Zufall mitgewirkt“ [1]. Diese Anschauungen, Wünsche und Bedürfnisse erzeugten aber keinen Volkswillen, der einen Staat geschaffen hätte. Ein menschlicher Willensakt schuf den Staat, aber nicht der Wille der Millionen Menschen, welche ihm unterworfen sein sollten, sondern der Wille derer, welche die Willen der andern beugten. Dies Beugen der Willen beruhte in Belgien noch weniger als vielleicht bei jeder andern Staatsschöpfung auf absoluter physischer Kraft. Es wirkten die verschiedensten Momente zusammen. Vor allem war es die Not der Zeit, in welcher d'Hoogvorst und seine Kollegen mit dem Anspruch auftreten konnten: Unser Wille ist staatlicher Wille. Sie forderten Gehorsam und fanden ihn. Manches sittliche Band verknüpfte sie mit der Mehrzahl der Volksgenossen; und doch beruhte die Unterordung derselben auf dem Willen derer, welche eine faktische Ordnung dadurch verwirklichten, dass sie sich über die andern stellten. Belgien wurde Staat durch das Entstehen unmittelbarer, staatliche Funktionen versehender Organe. Diese Organe waren aber Organe lediglich durch eigenen Willensakt, frei versahen sie diese Funktionen. Die causa efficiens der Entstehung des belgischen Staates war die Schaffung einer alle Volksgenossen umfassenden, auf die Dauer gesicherten [2] Ordnung, welche verwirklicht wurde durch Betätigung des Herrscherwillens der provisorischen Regierung. Eine Verschiebung des staatserzeugenden Willensaktes von der provisorischen Regierung auf „das Volk“ widerspricht den realen Verhältnissen. Die Befugnisse, welche die Mitglieder der provisorischen Regierung erfolgreich für sich in Anspruch nahmen, leiteten sie von niemand ab; sie leiteten sie her, wie der Prinz von Oranien richtig sagte: „de leur propre autorité“. Oder wer gab ihnen die Macht, z. B. durch das Wahlgesetz den Volksgenossen von über 25 Jahren ein Wahlrecht zu geben, denen unter 25 Jahren es zu versagen?

Dass einzelne ihren Willen als den für drei Millionen staatlich nicht organisierter Menschen verbindlichen Willen durchgesetzt haben, ist eine der juristischen Konstruktion nicht zugängliche Tatsache. Jeder dahin zielende Versuch muss scheitern, und jeder, der etwa eine rechtliche Konstruktion aufstellen würde, müsste sich

---

[1] Vgl. Haenel, Studien II 215.

[2] S. hierzu vor allem v. Holtzendorff, Handbuch II 26.

nach sorgfältiger Prüfung, ob er nicht den Tatsachen Gewalt angetan, gestehen, dass er sich eine Rechtsordnung fingiert hat, an der er reale Dinge messen möchte.

Von den alten staatlichen Zuständen kann die neue Staatsgewalt nicht hergeleitet werden. Die neue Staatsgewalt ist entstanden auf staatlosem Gebiet, sie ist an die Spitze einer staatlich nicht organisierten Masse getreten. Sie entstand, als der alten Staatsgewalt auf belgischem Boden ein gewaltsames Ende bereitet war. Es ist unmöglich, einen rechtlichen Zusammenhang zwischen der alten und der neuen Gewalt finden zu wollen.

Alle jene, denen der Staat ein Gebilde des Rechts ist, denen die Tatsache, dass A sich mit Herrschergewalt über B, C, D, E, F usw. stellt, ein rechtlicher Vorgang, die Beziehung zwischen Herrscher und Beherrschten ein Produkt des Rechts scheint, gehen von naturrechtlichen Ideen aus und sind bewusst oder unbewusst Anhänger der Vertragstheorie in einer ihrer Schattierungen. Dass der staatschöpfende Vertrag aber nur in der Idee besteht, zeigt gerade die Entstehung des belgischen Staates recht schlagend. Der Wille des B, C, D, E usw. macht den A nicht zum Herrscher, wohl aber kann das Verhalten einer grossen Zahl der Landsleute in A den Entschluss reifen lassen und ihm die Möglichkeit geben, herrschend aufzutreten. Letzteres selbst ist ein Faktum, welches historisch, aber nicht mit einer juristischen Formel begriffen werden kann.

Die Ergebnisse unserer Untersuchung sind in Kürze folgende: Alle Vorgänge bis zum Ausschluss der holländischen Staatsgewalt vom belgischen Boden sind nach holländischem Recht zu beurteilen. Die Vorgänge in der Zeit zwischen dem Ausschluss der alten und der Entstehung der neuen Staatsgewalt sind rechtlich undefinierbar. Die neue Staatsgewalt — und damit der belgische Staat — ist entstanden durch wirksame Betätigung des Willens der Mitglieder der provisorischen Regierung, Träger einer staatlichen Gewalt zu sein. Die belgische Staatsgewalt ist als eine in ihren Trägern rechtlich unbeschränkte geboren. Das Inkrafttreten der Constitution belge fällt mit der Entstehung des belgischen Staates zeitlich nicht zusammen. Der belgische Staatsschöpfungsakt ist eine der juristischen Konstruktion unzugängliche Tatsache.

Zweiter Teil.

Die Entstehung des Norddeutschen Bundes.

Erster Abschnitt.

Historische Darstellung.

Der Sieg der Truppen auf den Schlachtfeldern ebnete endlich den preussischen Staatsmännern die Wege, eine staatliche Einheit wenigstens des deutschen Nordens unter Preussens Führung herzustellen. „Um der auf Grundlage der preussischen identischen Noten vom 26. Juni 1866 ins Leben getretenen Bundesgenossenschaft zwischen Preussen, Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Weimar . . . Hamburg einen vertragsmässigen Ausdruck zu geben“ [1], beschlossen die verbündeten Staaten am 18. August 1866 die Herbeiführung eines engen Bundesverhältnisses. Der von den in Berlin versammelten Bevollmächtigten der genannten Staaten abgeschlossene Staatsvertrag bestimmte im wesentlichen folgendes:

Die Regierungen schliessen ein Offensiv- und Defensivbündnis zur Erhaltung der Unabhängigkeit und Integrität, sowie der inneren und äusseren Sicherheit der beteiligten Staaten. Unter Mitwirkung eines gemeinschaftlich zu berufenden Parlaments soll eine Bundesverfassung festgestellt werden. Die Regierungen werden Bevollmächtigte nach Berlin senden, um einen Verfassungsentwurf ausarbeiten zu lassen, welcher dem Parlament zur Beratung und Vereinbarung vorgelegt werden soll. Die Dauer des Bündnisses ist bis zum Abschluss des neuen Bundesverhältnisses, eventuell auf ein Jahr festgesetzt, wenn der neue Bund nicht vor Ablauf eines Jahres geschlossen sein sollte.

Die übrigen Staaten nördlich der Mainlinie traten beim Frie-

[1] S. Gesetzsammlung 1866, S. 631.

densschlusse mit Preussen diesem Vertrage bei. Die Regierungen brachten alsbald bei ihren Volksvertretungen ein inhaltlich fast übereinstimmendes Wahlgesetz für das zu berufende Parlament ein; das Reichswahlgesetz vom 12. April 1849 wurde überall zu Grunde gelegt. Die Wahlen fanden am 12. Februar 1867 statt, worauf König Wilhelm namens der verbündeten Regierungen den konstituierenden Reichstag einberief. Der inzwischen fertiggestellte Entwurf wurde dem Reichstage vorgelegt und von diesem mit mehrfachen Abänderungen angenommen. Der aus den Reichstagsberatungen hervorgegangene Verfassungsentwurf fand die Billigung sämtlicher Regierungen. Nunmehr wurde er in den einzelnen Staaten mit Zustimmung der Volksvertretung eines jeden Staates als Gesetz publiziert. Die Eingangsworte des preussischen Publikationspatentes über die Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 24. Juni 1867 mögen hier wiedergegeben werden: „Wir Wilhelm . . . tun kund und fügen hiermit zu wissen: Nachdem die Verfassung des Norddeutschen Bundes von den verbündeten Fürsten und freien Städten mit dem Reichstage vereinbart worden ist und die Zustimmung beider Häuser des Landtages der Monarchie erhalten hat, verkünden Wir nachstehend die gedachte Verfassung und bestimmen zugleich, dass dieselbe im ganzen Umfange der Monarchie . . . am 1. Juli d. J. in Kraft treten soll.“ Auch die übrigen Publikationspatente bezeichneten den 1. Juli als den Tag, von welchem an die Bundesverfassung gelten solle. Bereits am 8. Juli liess König Wilhelm durch Bevollmächtigte für den Norddeutschen Bund mit den süddeutschen Staaten einen Vertrag abschliessen. Am 14. Juli wurde Bismarck zum Bundeskanzler ernannt. Zwölf Tage später erliess Wilhelm I. das berühmt gewordene Publikandum, in welchem er folgendes bekannt gab: „Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden König von Preussen, tun kund und fügen hiermit im Namen des Norddeutschen Bundes zu wissen: Nachdem die Verfassung . . . vereinbart worden, ist dieselbe in dem ganzen Umfange des Norddeutschen Bundesgebietes . . . (folgt Text der Verfassungsurkunde) unter dem 25. Juni d. J. verkündet worden und hat am 1. Juli d. J. die Gesetzeskraft erlangt. Indem Wir dies hiermit zur öffentlichen Kenntnis bringen, übernehmen Wir die Uns durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes übertragenen Rechte, Befugnisse und Pflichten.“

Zweiter Abschnitt.

Die Behandlung der gleichzeitigen Entstehung des Norddeutschen Bundes und seiner Verfassung in der staatsrechtlichen Literatur.

„Am 30. Juni 1867 stehen in Norddeutschland noch 22 Staaten in voller Souveränität, keiner irdischen Macht untertan, nebeneinander . . . Eine Tageswende später: und ein norddeutscher Staat steht . . . über jenen 22 alten Gemeinwesen und beginnt — handlungsfähig geboren wie alle Staaten — sofort . . . tatkräftig zu leben“ [1], ausgestattet mit einer „Verfassung“. Damit steht die Wissenschaft vor zwei innig miteinander verbundenen Fragen, vor der Frage: „Wodurch entstand der Neustaat?“ und vor der zweiten: „Ist es möglich, den Rechtscharakter der Bundesverfassung wissenschaftlich zu begründen?“

v. Seydel[2] lässt die mit dem Reichstag vereinbarte Verfassung am 1. Juli 1867 zum gleichmässigen Landesgesetze sämtlicher verbündeten Staaten werden. Was Vertrag zwischen den Staaten war, wurde vor dem 1. Juli innerhalb jedes Staates als Gesetz verkündet und so mit formeller Gesetzeskraft ausgestattet. Die Norddeutsche Bundesverfassung ist demnach Landesrecht jedes einzelnen Bundesstaates geworden und geblieben, nicht mehr, nicht weniger. Deshalb steht es für v. Seydel fest, dass der Norddeutsche Bund ein Staatenbund und kein Staat war.

Auch Arndt[3] sieht in der Bundesverfassung ein übereinstimmendes Landesgesetz aller beteiligten Staaten. Während v. Seydel die staatliche Natur des Norddeutschen Bundes leugnet, äussert sich Arndt also: „Das staatsrechtliche Wollen, zu welchem sich die Herrscher in den deutschen Staaten bei Erlass der Bundesverfassung entschlossen, besass, wie gegen Seydel zu behaupten ist, allerdings Zeugungskraft; es schuf durch Uebertragung nicht bloss von einzelnen Rechten, sondern eines grossen Teils der lebendigen Staatsgewalt, insbesondere der Befugnis zur eigenen Gesetzgebung einen neuen lebendigen Staatsorganismus, welcher mit eigenem von dem des Schöpfers unabhängigen Willen und eigener Willensfähigkeit ausgestattet ist.“ Zur Erklärung zieht Arndt als Beispiel an, dass der vor Erlass der Verfassung absolute preussische König

[1] Binding S. 3f.
[2] Kommentar, 2. Aufl. 1897.
[3] Das Staatsrecht des Deutschen Reiches 1901, S. 31.

diese, nachdem er sie einmal erlassen, nicht einseitig mehr zurücknehmen könne.

Brie[1] leitet aus der Eigenschaft des Staates als Gemeinwesen das Bedürfnis der rechtlichen Entstehung des Staates ab. Der Vertrag der bisher souveränen Staaten bildet den Rechtsgrund, „kraft dessen dem Bundesstaat eine rechtliche Existenz, der Bundesverfassung eine die einzelnen Staaten verpflichtende Kraft zukommt".

Nach der Auffassung von Georg Meyer[2] beruht die Verbindlichkeit der am 1. Juli 1867 in Kraft getretenen Bundesverfassung auf einem völkerrechtlichen Vertrage, durch welchen die Gründung des Norddeutschen Bundes erfolgte, eine Anschauung, die von Westerkamp[3] geteilt wird. Da jedoch die Verfassung selbst bestimmt, dass ihre Abänderung im Wege der Bundesgesetzgebung zu erfolgen habe, so sei ihr trotz der vertragsmässigen Entstehung die Wirksamkeit eines Bundesgesetzes beigelegt worden.

„Ist jede Staatsschöpfung Tat, Willensverwirklichung, so ist die Schöpfung eines Verfassungsstaates notwendig zweiaktige Handlung." So Binding. Wer nun aber dächte, nach Binding sei die Staatsschöpfung der erste Akt, die Inkraftsetzung des Verfassungsgesetzes der zweite, der wird sich beim Lesen der Bindingschen Ausführung S. 65 ff. enttäuscht sehen. Der erste Akt sei nämlich die Errichtung, der zweite die Vollstreckung der Verfassung. Die Errichtung ist die Vereinbarung, die Vollstreckung dagegen die Erhebung der Verfassung zum objektiven Recht des neuen Staates. Es wird der Glaube, dass Verfassungs- und Staatserrichtung notwendig zeitlich zusammenfielen, als irrig bezeichnet. „Nicht sowohl die Einigung der Willen schafft die Verfassung — denn die Willen, die sich gebunden, können sich auch wieder lösen; wohl aber die gemeinsame Tat, von der es keinen Rücktritt gibt. . . . Diese Tat ist die Bildung, Erklärung und Verwirklichung des Gemeinwillens." In das „Mysterium dieser Tat" will Binding nicht einzudringen versuchen.

Im Bann der Bindingschen Auffassung steht Kuntze[4]. Die Entstehung des Bundesstaates wird bewirkt durch einen Akt sämtlicher zum Eintritt in den neuen Organismus bereiten Staaten." „Jeder nimmt daran in gleicher originaler und gleichwertiger Weise

[1] Theorie der Staatenverbindungen S. 7, 181.
[2] S. 162 ff. [3] Ueber die Reichsverfassung 1873.
[4] Der Gesamtakt, besonders S. 40, 80 ff.

teil, indem er seinen Willen mit dem Willen der übrigen zusammenschliesst.“ Dieser „Gesamtakt“ ist zum vollen Abschluss gekommen durch den Beitritt der Landesvertretungen.

Auf Kuntze beruft sich neuerdings Laband[1]. Er lässt am 1. Juli 1867 den Norddeutschen Bund gleich bei seiner Geburt seine Konstitution und Organisation mit auf die Welt bringen. Den Staat ohne Verfassung nennt er ebenso eine Unmöglichkeit, wie die Verfassung ohne Staat, indem beides gleichzeitig gegeben sein müsse. Was das Wort „Verfassung“ in diesem Satze bedeuten soll, bedürfte der Erklärung. Der Norddeutsche Bund habe nicht ohne eine bestimmte Verfassung zur Welt kommen können. „Folglich konnte die Sanktion dieser Verfassung nicht von ihm ausgehen.“ Die vor dem 1. Juli 1867 bereits bestehenden 22 Einzelstaaten haben dem Bunde, nicht sich, seine Verfassung gegeben; daraus aber resultiere die Notwendigkeit, die Bundesstaatsgründung als eine freie Willenstat aller beteiligten Staaten aufzufassen. Ob diese Tat nach Labands Auffassung ein Rechtsvorgang ist oder nicht, bleibt unklar.

Anschütz[2] schliesst sich im wesentlichen Laband an. Er nennt die Verfassung, welche dem Bundesstaate von seinen Gründern mitgegeben sei, „eine Norm, welche auf dem Willen der Bundesgewalt und auf ihrem Willen allein ruht“. „Uno actu wurde der Norddeutsche Bund gegründet und seine Verfassung in Kraft gesetzt.“ „Es war eine staatsgründende und verfassunggebende Tat.“ Der Gründungsakt soll durch übereinstimmende Erklärung der 22 Staaten erfolgt sein.

Jellinek[3] sieht in jeder Ableitung der Entstehung des Norddeutschen Bundes aus einem Rechtsvorgange „unfruchtbare Scholastik“. Er hält allen denen, welche in irgend einer Weise die staatliche Neubildung auf den Willen der Staaten zurückführen wollen, vor, dass sie nicht im stande sind, das Gebilde dieser Willen von den einzelstaatlichen Grundlagen loszulösen, da eine über den Staaten stehende Rechtsordnung fehlte. Der Staat kam zur Existenz dadurch, dass ein selbständiger höherer Wille über die 22 Staaten trat. Eine jede Persönlichkeit kann nur über das verfügen, was innerhalb ihrer Willenssphäre liegt. Es lag aber

[1] Laband I (1901) 32. Die Berufung auf Kuntze fehlt im „kleinen Laband“ (1902).

[2] Kohlers Enzyklopädie II (1904) 505 f.

[3] Staatenverbindungen S. 262. Staatslehre S. 709 ff.

ausserhalb der Willenssphäre der einzelnen Staaten, einen Willen über sich hervorzubringen. Der Akt, durch welchen ein selbständiger Wille erzeugt wird, muss von einer selbständigen, über die Staaten tretenden Macht vollzogen werden[1]. Dieser Akt der Staatsschöpfung aber ist in keiner Weise juristisch ableitbar, am allerwenigsten aus der Rechtsordnung des Norddeutschen Bundes. Auch die erste „Verfassung" des neuentstandenen Staates soll ebenso etwas Faktisches sein, wie der Staat selbst. In welchem Sinne Jellinek das Wort „Verfassung" hier versteht, geht aus der Begründung ihrer reinen Tatsächlichkeit hervor: Ein Staat, der vor seinen Organen existiert, ist eine unvollziehbare Vorstellung. Dagegen wird sich schlechterdings nichts sagen lassen. Lässt sich darum aber auch kein Staat ohne Staatsgrundgesetz denken?

Bornhak[2] hält wie Jellinek die Bundesverfassung ebenso wie den Bundesstaat selbst, mit dem sie entstand, für ein juristisch nicht fassbares Erzeugnis geschichtlicher Tatsachen. Es soll nach Bornhak „begrifflich nicht zutreffend wie den historischen Tatsachen widersprechend" sein, dass der Staat faktisch ins Leben trat und dass dann die Verfassung als Gesetz erlassen wurde. „Weil er Staat war, konnte der Norddeutsche Bund keinen Augenblick existieren ohne Verfassung."

Liebe[3] geht davon aus, dass die charakteristische Eigenschaft einer Staatsgewalt die Macht zu herrschen ist. Durch Verzichte der Einzelstaaten konnte die Zentralgewalt nicht ins Leben gerufen werden; dazu bedurfte es vielmehr eines positiven Schöpfungsaktes. Diesen erblickt er in einem gesetzgeberischen Akt, und dieser sei der Entstehungsgrund des Staates. Am 1. Juli 1867 soll die Norddeutsche Bundesverfassung als solche in Geltung getreten sein kraft des am 16. April 1867 einmütig erklärten Willens der Regierungen und des Volkes der norddeutschen Staaten.

Haenel[4] gibt folgende Erklärung: Der vertragsmässig zwischen den Staaten festgestellte Inhalt der Verfassung wurde dadurch mit Gesetzeskraft bekleidet, dass die Geltung dieser früher vereinbarten Sätze durch die Organe des Bundes bewirkt wurde. In dem nämlichen Atemzuge, in welchem der vorher vertragsmässig dazu Bestimmte sich zum Organ des Bundes aufwarf, eignete er die für

---

[1] S. Jellinek, Staatslehre S. 159 gegen Rehm.

[2] Archiv f. öffentl. Recht 1891, S. 356 ff.

[3] Zeitschrift f. die gesamte Staatswissenschaft 1882, S. 632 ff.

[4] Deutsches Staatsrecht I (1892) 32 ff.

den Bund vereinbarte Verfassung dem Bunde zu. Demgemäss erfolgte die Konstituierung des Norddeutschen Bundes durch das Publikandum vom 26. Juli 1867.

Zorn[1] hat zuerst den von ihm formulierten Satz, dass die Entstehung eines Staates ein juristisch nicht ableitbares Faktum sei, in den Mittelpunkt der Konstruktion gestellt. Da der Staat notwendig eine Staatsgewalt bedingt, so muss diese als etwas mit der und durch die Entstehung des Staates Gegebenes angenommen werden. Das Wesen des Staates ist Herrschaft, etwas ursprünglich rein Tatsächliches. Am 1. Juli 1867 trat die Einheit der verbündeten Regierungen als Staatsgewalt ins Leben; die erste Ausübung der Staatsgewalt, der erste Rechtsakt des neuen Staates war die Inkraftsetzung des Verfassungsgesetzes. Alles, was vor dem 1. Juli geschah, lag in der Herrschafts- und Rechtssphäre der Einzelstaaten.

Die Stellungnahme Le Furs[2] zu dem Problem, welches uns beschäftigt, ist diese: Nachdem alle Vorbedingungen für die Bildung des Bundesstaates erfüllt waren und der vertragsmässig unter den Staaten vereinbarte Tag herankam, da warf sich das in der auf dem Wege des Vertrags gewonnenen Verfassungsurkunde vorgesehene, der Natur der Sache nach vorerst notwendigste Organ als Träger eines neuen Staatswillens auf und promulgierte im Namen des so entstandenen Neustaates die Verfassung als deren erstes und Grundgesetz. Trotz dieser Auffassung wendet sich Le Fur gegen jene Autoren, welche eine juristische Erklärung für den Staatsschöpfungsakt für ausgeschlossen erklären. Die rechtliche Basis für das Wirksamwerden des Königs Wilhelm sei aller-

[1] Reichsstaatsrecht, 2. Aufl., I 30ff. Im neuen Reich 1902, S. 72. Soweit ich sehe, steht Borel — vgl. besonders S. 141 — ganz auf dem Standpunkte Zorns.

[2] État fédéral et confédération d'états 1896, besonders S. 112ff., 582ff. Es ist sehr zu bedauern, dass Le Furs geistvolles Werk in arg verkümmerter Gestalt 1902 in deutscher „Bearbeitung" von Paul Posener in Breslau erschienen ist. Dieselbe ist völlig unbrauchbar und bietet nicht im entferntesten einen Ersatz für das Original. Man vgl. z. B. Le Fur S. 582—589, und was daraus bei Posener S. 126ff. geworden ist.

Ich darf hier wohl bemerken, dass die am Schlusse dieser Dissertation von mir entwickelte Anschauung bei mir bereits feststand, bevor ich das Werk Le Furs und die Bearbeitung von Posener zu Gesicht bekam. Der Auffassung Le Furs ist im wesentlichen auch Bake, Beschouwingen over den Statenbond en de Bondstaat 1881, namentlich S. 159f., wo auch er das Inslebentreten einer Regierungsgewalt für das Faktum erklärt, wodurch der Bundesstaat ins Leben gerufen wurde.

dings nicht die in Kraft getretene Verfassung — diese sei vielmehr erst durch Verkündung von Bundesstaats wegen Recht des Bundesstaates geworden —, sondern die zwischen den einzelnen Staaten vereinbarte Verfassung. Der Neustaat ward, indem an Stelle des Vertragsrechts Beziehungen der Ueber- und Unterordnung traten, er ward, wie Le Fur hervorhebt, durch das Tätigwerden des Königs von Preussen.

Dritter Abschnitt.

Kritik und Lösungsversuch.

Jedes völkerrechtliche Verhältnis ist lösbar, wenn bei seiner Begründung auch noch so starke Worte wie „ewig" usw. gebraucht werden. Ewige Verträge kennt das Völkerrecht nicht, welches „niemals einem Staate die Pflicht auferlegt, seine höchsten Interessen der Vertragstreue zu opfern" [1]. Die Lösung des Norddeutschen Bundes durch einzelstaatlichen Akt ist durch die Bundesorganisation ausgeschlossen. Dieses Gebundensein, dem der Einzelstaat nicht nach Belieben ein Ende machen kann, muss also nicht auf dem Willen jedes Einzelstaates, sondern auf einem höheren Willen beruhen. v. Seydel leugnet die Staatsnatur des Reiches und zieht daraus mit aller Schärfe seine Folgerungen. Er ist unseres Erachtens durch Haenel schlagend widerlegt [2].

Arndt, der v. Seydel in der Auffassung der Bundesverfassung als eines übereinstimmenden Landesgesetzes zustimmt, erblickt doch im Norddeutschen Bund einen Staat. Mit eigener Willensfähigkeit sei das Reich ausgestattet. Nun fällt aber die Frage nach der Entstehung des Staates mit der Frage zusammen: Woher kommt diese Willensfähigkeit? Darüber jedoch geht Arndt hinweg. Wie man sich's denken soll, dass 22 Staaten ein willensfähiges Wesen über sich hervorbringen, müsste Arndt erklären. Ganz unvermittelt spricht er von dem Schöpfer des neuen Staatsorganismus. Wieso sind 22 Einzelstaaten ein Schöpfer? Auch Brie und Meyer geben keinen Aufschluss darüber, wie 22 inhaltlich übereinstimmende Landesgesetze es fertig bringen können, einer über sie tretenden Macht ein Gesetz zu geben.

Binding will in das Mysterium der staatschöpfenden Tat nicht tiefer einzudringen versuchen. Schade! So ist durch die ganze

[1] Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 714.
[2] Studien I 69 ff.

Bindingsche Schrift trotz des vielversprechenden Anfangs auf Seite 3 und 4 die grosse Streitfrage ihrer Lösung nicht näher gebracht worden.

Ob ein staatschöpfender „Gesamtakt" der beteiligten Staaten möglich sei, möchte Kuntze mit Hilfe von Analogieen entscheiden. Diese holt er aus dem römischen und germanischen Rechte. Gerade diese Beispiele sind negativ höchst lehrreich; sie treffen den Kern der Sache in keiner Weise und zeigen wieder, wie bedenklich das Hineintragen privatrechtlicher Analogieen ist. Ein Gesamtunterwerfungsakt vermag eben nicht ein neues Staatswesen über alle an dem Akt teilnehmenden Einzelstaaten zu setzen. Die 22 übereinstimmenden einzelstaatlichen Beitritts- oder Unterwerfungserklärungen sind allerdings von nicht zu unterschätzender Bedeutung; die am 1. Juli 1867 ins Leben tretende Staatsgewalt kann ihre Tätigkeit ungestört entfalten, was der Fall sein musste, wenn die sich auftuende Gewalt eine staatliche sein wollte.

Durch die einzelstaatlichen Publikationsgesetze, welche nicht einmal dasselbe Datum tragen, ist nach Laband die Gründung des Norddeutschen Bundes erfolgt. Es komme nicht auf das Datum, sondern auf den in den Publikationsgesetzen festgestellten Termin an.

Wodurch wird denn die Verfassung zum Gesetz des Bundes? Der Streit der Meinungen wird nicht eher zu Ende gebracht, als nicht Laband erklärt, was er unter „Verfassung" versteht, wenn er sagt: Der Staat ohne Verfassung ist eine Unmöglichkeit. Eine begriffliche Unmöglichkeit ist ein Staat ohne Ordnung; ein Staat ohne Staatsgrundgesetz, eine Staatsentstehung ohne Verfassung in diesem Sinne ist keine historische Unmöglichkeit, auch nicht in der modernen Staatenwelt.

Dass der Norddeutsche Bund nicht zur Existenz gelangt wäre, wenn der Text der Verfassung vorher nicht irgendwie gewonnen worden wäre, ist richtig. Aber ein solches historisch richtiges Urteil ist keine genügende Grundlage, um darauf weiterzubauen: Die Sanktion der norddeutschen Bundesverfassung konnte nicht vom Bunde ausgehen. Weshalb sich die einzelstaatlichen Regierungen und mit ihnen das norddeutsche Volk dem am 1. Juli 1867 ins Leben tretenden Staate unterwarfen, ist vom Standpunkte des Neustaates aus betrachtet, unerheblich; es genügte die Tatsache, dass sie sich unterwarfen.

Da Laband fühlt, dass er das Dasein des Bundes als eines selbständigen Staatswesens auf einen Willensakt statt auf 22 staat-

liche Willensbetätigungen gründen muss, schliesst er sich, wie es scheint, der Kuntzeschen Gesamtaktstheorie an. Er kann eben nicht umhin, um die Eigenschaft der Verfassung als eines Bundesgesetzes zu erweisen, eine Sanktionserteilung an die Stelle von 22 solchen zu setzen. „In welcher Form" dieselbe erfolgte, könnte man Laband fragen. Den Ausweg, dass dies durch konkludente Handlung geschehen sein könne, hat er sich selbst abgeschnitten, indem er mit Brie eine formlose und insbesondere nur durch konkludente Handlungen sich bekundende Gesetzgebung nicht annehmen zu wollen scheint. „Scheint" müssen wir schon wieder sagen; Laband ist leider in einzelnen, nicht gerade den unwesentlichsten Punkten der grossen Kontroverse etwas gar zu zurückhaltend[1].

Wertvoll ist die Ausführung bei Haenel, welcher die Entstehung des Staates und die Inkraftsetzung des Verfassungsgesetzes begrifflich scheidet. In demselben Atemzuge, in welchem die Staatsgewalt ins Leben trat, eignete das einzig vorhandene und tätige Organ des Staates die inhaltlich irgendwie gewonnenen Verfassungssätze dem Bunde zu. Der fertig vorgefundene Verfassungstext wurde mit dem Gesetzesbefehl ausgestattet. Wenn trotz der Auffassung der Staatsentstehung als einer Tatsache, wie er sie unbewusst vertritt[2], Haenel noch für die juristische Ableitbarkeit aus einem Vertrage eine Lanze bricht, so nennt das Jellinek nicht mit Unrecht eigentümlich.

Mit Jellinek bezeichnet Bornhak jeden Konstruktionsversuch des Gesetzescharakters der norddeutschen Bundesverfassung als eitel. Bornhak verfällt in den oben besprochenen Labandschen Fehler, indem er unklar lässt, was er unter Verfassung versteht[3]. Vorzüglich ist seine Polemik gegen Laband, der aus einzelstaatlichen Rechtshandlungen die rechtliche Entstehung des Gesamtstaates herleiten zu können meint.

Die Entstehung auch eines modernen nationalen Staates fällt, wie die belgische Staatsgründung zeigt, nicht notwendig zeitlich zusammen mit dem Inkrafttreten eines Staatsgrundgesetzes. Ein Staat ohne Verfassung in diesem Sinne ist weder eine begriffliche noch eine historische Unmöglichkeit. Wenn also der Jurist bei der

[1] Vgl. Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 709 n. 3. Laband erklärt nicht, wie die Staaten einen neuen Staat schufen; s. Borel S. 129.

[2] S. Jellinek S. 710. Zorn I 30.

[3] Bornhak im Archiv f. öffentl. Recht 1891, S. 357 Zeile 7.

712407

Lösung des Problems der Erklärung der gleichzeitigen Entstehung von Staat und Verfassungsgesetz eine Spaltung des einen Augenblicks in diese zwei begrifflich zu scheidenden Fakta vornimmt, so ist das keine Willkür. Die Theorie Zorns, welche die Notwendigkeit einer solchen Scheidung für die rechtliche Konstruktion der Reichsverfassung zuerst ausgesprochen hat, ist soweit durchaus begründet.

Es sind nun aber nach Zorn die verbündeten Regierungen, als Einheit gedacht, faktisch ins Leben getreten. Er will das, was im gegebenen Falle historisch lebendig zusammenhing, logisch auseinanderlegen. Diese Auseinanderlegung muss aber in zwei mögliche Vorstellungen erfolgen; dies übersieht Zorn; hier bedarf seine Konstruktion der Aenderung bzw. Ergänzung. Ein Abstraktum, die Staatsgewalt, über Land und Volk schliesst die Vorstellung des Daseins des Staates aus. Die Einführung wenigstens eines höchsten Organs ist unerlässlich, weil die Staatsgründung stets auf Willenstat beruht. Ein Organ musste ins Leben treten; etwas nicht durch ein höchstes Organ zur Einheit Zusammengefasstes ist nicht Staat. Durch das Tätigwerden König Wilhelms als eines staatlichen Willensträgers über dem norddeutschen Volke trat der neue Staat als Macht in die Erscheinung.

Diejenigen, welche die Konstruktion Zorns am schärfsten bekämpft haben, setzen nichts Greifbareres an die Stelle dieser Einheit der 22 Staaten, welche Zorn als Staatsgewalt ins Leben treten lässt, wenn sie eine übereinstimmende Willenserklärung der 22 Staaten als staatgründende Tat ansehen. Dies Zusammenfliessen der Willen, die als Eins die Tat vollbringen, ist auch nichts Vorstellbares.

Die Staatsgewalt ward mit dem Dasein eines wirksam für die Gesamtheit und über derselben tätigen Organs. Davon gehen denn auch vor allem Haenel, Bake und Le Fur aus. Selbst Georg Meyer, der im übrigen mit Haenel nicht einverstanden ist, muss zugeben: „Damit der Bund tatsächlich in das Leben trat, war allerdings notwendig, dass die in der Verfassung desselben bestellten Organe die ihnen übertragenen Funktionen auch wirklich ausübten. Insbesondere war der König von Preussen als Bundespräsidium berufen, die Organisation des Bundes in Wirksamkeit zu setzen, da ohne sein Zutun weder Bundesrat noch Reichstag zusammentreten noch auch der Bundeskanzler oder sonstige Bundesbeamte bestellt werden konnten.“ Nach Meyer ist der Bund tatsächlich am 1. Juli

1867 ins Leben getreten; es genügte also, dass ein Organ des Bundes erstand. Die Bundesgewalt verkörperte sich vorläufig einzig und allein in König Wilhelm, der, wie Meyer dartut, alsbald für Bundeszwecke tätig ward.

Dass dies Organ ein in der Verfassung vorgesehenes war, ist insofern von grösster Bedeutung, als damit die Gewähr für die Wirksamkeit seines Handelns geboten war. Dieser Gedanke ist aber für eine juristische Konstruktion der Staatsentstehung in keiner Weise verwendbar. Die verbündeten Regierungen hatten in den Augustverträgen dem König von Preussen die Vollmacht gegeben, das Parlament zur Beratung und Vereinbarung der Verfassung zusammenzuberufen; er hatte die Bildung und Organisierung des Neustaates in die Wege zu leiten. Man könnte nun sagen: ebensogut, wie man behauptet, der Neustaat sei erst am 1. Juli 1867 vom Könige von Preussen geschaffen worden, könnte man seine Tätigkeit vor dem 1. Juli als eine Tätigkeit über den Staaten ansehen, also den Neustaat schon vom August 1866 an datieren. Dies wäre ein Irrtum. Ein staatliches Gebilde konnte durch die Erteilung einer Vollmacht irgendwelcher Art nicht geschaffen werden. Die Augustverträge gaben die Vollmachten nur bis zu einem bestimmten Termin, nicht auf die Dauer. Es lag demnach nur ein völkerrechtliches Vertragsverhältnis vor.

Le Fur lässt Wilhelm I., als er sich zum Organ eines neuen Staates aufwarf, tätig werden auf Grund dieses völkerrechtlichen Vertrags. Und so will er von der reinen Tatsächlichkeit des Staatsschöpfungsaktes nichts wissen. Demgegenüber ist zu sagen: Indem Wilhelm I. sich als neustaatliches Organ hinstellt, wird er nicht mehr als Bevollmächtigter von Mecklenburg-Schwerin, Hamburg, Reuss j. L. usw. tätig. Es wären das immer noch 22 Willen, von einem Bevollmächtigten erklärt, und die Verfassung, welche König Wilhelm zum Gesetz des neugeschaffenen Staates erhob, müsste konsequenterweise als ein übereinstimmendes Landesgesetz erklärt werden. Das wird aber von den meisten Schriftstellern mit gutem Grunde abgelehnt.

Wesentlich für das Dasein des Staates war nicht das Inslebentreten der Verfassung, sondern das Dasein eines tätigen Organs. Tatsächlich gleichzeitig mit, für die staatsrechtliche Betrachtung unmittelbar nach seinem Inslebentreten hat dieser vorerst alleinige staatliche Willensträger den Text der Verfassung, welchen er vorfand, mit Gesetzeskraft bekleidet. „Ist jede Staatsschöpfung Tat,

Willensverwirklichung, so ist die Schöpfung eines Verfassungsstaates notwendig zweiaktige Handlung.“ In diesem Satze, den Binding freilich ganz anders versteht, ist der Weg zur Lösung des Problems gewiesen. Die Ursprünglichkeit jeder Staatsgewalt muss zum Ausgangspunkt der Konstruktion gemacht, mit jeder Anknüpfung der neuen Staatsgewalt an vorstaatliche Zustände muss gebrochen werden.

Die Bedenken gegen diese Auffassung sind wohl zum guten Teil durch die inkonsequente Haltung Haenels und Le Furs gegenüber der Frage der Staatsentstehung hervorgerufen worden. Die Entstehung der Staatsgewalt, die Entstehung des ersten Organs ist ein rein historisches Faktum, das juristisch nicht erklärt werden kann. Ob das Organ „vertragsmässig berufen“ war oder nicht, ändert nichts an der Richtigkeit dieses Satzes. „Es ist und bleibt zwischen all diesen (vorbundesstaatlichen) Vorgängen und der Entstehung des Bundesstaates selbst eine juristische Lücke, eine Kluft vorhanden, die durch keinerlei Deduktionen ausgefüllt werden kann[1].“ Nicht die als Einheit gedachten verbündeten Regierungen konnten die Verfassung als Gesetz oktroyieren, — diese Einheit an sich war handlungsunfähig — dies konnte nur das Organ, dessen Dasein einen neuen Staat ins Leben rief. Diese Oktroyierung vollzog es, juristisch betrachtet, ebensowenig auf Grund der Verfassung, als es auf Grund der Verfassung faktisch tätig ward.

Um einem schon früher von Brie erhobenen Einwande zu begegnen: Die Behauptung, es gebe keine durch konkludente Handlungen sich bekundende Gesetzgebung, ist unrichtig. Nur durch Annahme einer stillschweigenden Sanktionserteilung lässt sich das Weitergelten der von einem Staate vorgefundenen Gesetze begründen, worauf bei der Untersuchung über die Entstehung des belgischen Staates hingewiesen wurde. Der Neustaat erteilte dem vorgefundenen Komplex von Sätzen den Charakter von Rechtssätzen. Auch bei der Entstehung des Norddeutschen Bundes lag ein Gesetzesinhalt, der Verfassungsentwurf, fertig vor[2].

Ein zweiter denkbarer Einwand wäre: das Präsidium ist kein möglicher gesetzgebender Faktor. Das wird auch gar nicht behauptet. Nicht ohne guten Grund wurde das Wort „Präsidium“ in unserer Deduktion vermieden. War die Verfassung einmal in

---

[1] Jellinek, Staatslehre S. 711.

[2] Sehr gut Binding S. 32, besonders gegen Brie und Laband u. ö.

Kraft gesetzt, so war Wilhelm I. nicht mehr befugt, ein Gesetz zu erlassen. Doch steht dies unserer Konstruktion in keiner Weise entgegen, da nach ihr der gesetzgeberische Akt, welcher die Verfassung dem Norddeutschen Bunde zueignete, in einem Augenblicke vollzogen wurde, wo ein verfassungsmässiges Handeln im strengen Sinne des Wortes noch nicht möglich war. Denn bis zu diesem Augenblicke war die Verfassung noch etwas Totes, ein Stoff, der noch belebt werden musste, eine Reihe von Sätzen ohne Gesetzesbefehl. Dass vor dem 1. Juli die Verfassung von jedem Einzelstaate mit Gesetzescharakter bekleidet worden, ist unerheblich. Einmal ins Leben getreten, war der Norddeutsche Bund auf sich gestellt; was vorher geschehen, hatte für ihn keinerlei verbindliche Kraft.

Wilhelm I. handelte durch die Erhebung der Verfassungssätze zu Rechtsnormen des Neustaates nicht in rechtlicher Gebundenheit innerhalb der Schranken der erst durch ihn Bundesrecht werdenden Verfassung. Nachdem die Verfassung zu Recht geworden, handelte er gemäss ihren Vorschriften, berief er Reichstag und Bundesrat. Ohne sein Tätigwerden wäre niemals der Gesamtstaat zur Existenz gelangt, und die Verfassung konnte nur durch ihn zum Gesetz werden. Erst durch die Einberufung des Bundesrats durch den Inhaber der Präsidialgewalt gewann das wesenlose Abstraktum der „Einheit der verbündeten Regierungen“ greifbare Gestalt. Das Dasein irgend eines (höchsten) Organs über den norddeutschen Staaten, über dem norddeutschen Land und Volk mit der tatsächlichen Möglichkeit zwangsweiser Durchsetzung wenn auch nur einzelner direkter Befehle an die Untertanen genügt, um das Sein des Staates zu konstatieren.

Gerade die belgische Staatsentwicklung zeigt recht deutlich, dass die Organe wechseln, dass nicht unwesentliche Teile der Organisation sich ändern können, ohne dass dadurch die Kontinuität des Staatslebens irgend eine Unterbrechung erführe. Wenn wir jetzt sagen: der Bundesrat ist der Repräsentant des Trägers der Reichssouveränität, so stellen wir damit fest, dass das höchste Reichsorgan jetzt der Bundesrat ist. Dieses Organ ist aber erst später zur Existenz gelangt, als das jetzt zweitwichtigste Reichsorgan, der Kaiser. Die unscheinbaren Betätigungen staatlichen Lebens im Juli 1867, die geringe Tätigkeit des Bundespräsidiums in dieser Zeit möchten wir in mancher Beziehung mit der Tätigkeit der provisorischen Regierung im Oktober 1830 vergleichen;

diese war in der Hauptsache eine organisierende. Der belgische Staat ist derselbe geblieben, mag seine Organisation seitdem noch so sehr gewechselt haben. Erkennt man an, dass der Norddeutsche Bund eine kurze Zeit mit einem höchsten Organ, unter der Herrschaft einer physischen Person, welche diese höchste Stellung alsbald aufgab, bestanden hat, so ist man in keiner Weise gezwungen, den Neustaat als auch fortan auf den Willen dieses früheren einzigen staatlichen Willensträgers gestellt zu betrachten.

Verlag der H. Lauppschen Buchhandlung in Tübingen.

ZEITSCHRIFT
FÜR DIE GESAMTE
STAATSWISSENSCHAFT.

In Verbindung mit vielen Fachgenossen
herausgegeben von
Dr. K. Bücher,
o. Professor an der Universität Leipzig.

Einundsechzigster Jahrgang 1905.

Erscheint jährlich in 4 Heften im Umfange von je ca. 12 Druckbogen zum Preis von M. 16.—. Einzelne Hefte M. 5.—.

Ergänzungshefte
zur „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft".
Gross 8.

Verzeichnis der bisher erschienenen Hefte.	Im Abonnement.	Im Einzelverkauf.
I. Gogitschayschwili, Ph., **Das Gewerbe in Georgien** unter besonderer Berücksichtigung der primitiven Betriebsformen. 1901.	2.80	3.60
II. Senkel, W., **Wollproduktion und Wollhandel im XIX. Jahrhundert** mit besonderer Berücksichtigung Deutschlands. Mit 4 Diagrammen. 1901.	4.—	5.—
III. Schneider, R., **Der Petroleumhandel.** 1902.	2.10	2.75
IV. Hacker, P., **Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit im Deutschen Reiche und in seinen bedeutenderen Gliedstaaten.** 1903.	2.40	3.—
V. Hey, K., **Die Parzellenwirtschaften im Königreich Sachsen.** 1903.	4.60	6.—
VI. Pfützе, A., **Die landwirtschaftlichen Produktiv- und Absatzgenossenschaften in Frankreich.** 1903.	2.10	2.75
VII. Lübbers, L. E., **Ostfrieslands Schiffahrt und Seefischerei.** 1903. Mit 8 Tabellen.	2.45	3.20
VIII. Mitscherlich, A., **Die Schwankungen der landwirtschaftlichen Reinerträge,** berechnet für einige Fruchtfolgen mit Hilfe der Fehlerwahrscheinlichkeitsrechnung. Mit 2 Tafeln und vielen Tabellen. 1903.	3.30	4.20
IX. Schulze, A., **Die Bankkatastrophen in Sachsen im Jahre 1901.** 1903.	2.80	3.60
X. Ludwig, F., **Die Gesindevermittlung in Deutschland.** Mit 2 graphischen Darstellungen im Text. 1903.	3.60	4.50
XI. Heubner, P. L., **Der Musterlagerverkehr der Leipziger Messen.** 1904.	2.—	3.—
XII. Kuske, B., **Das Schuldenwesen der deutschen Städte im Mittelalter.** 1904.	2.—	2.50
XIII. Siebeck, O., **Der Frondienst als Arbeitssystem.** Seine Entstehung und seine Ausbreitung. 1904.	2.—	2.50
XIV. von Zwiedineck-Südenhorst, O., **Beiträge zur Lehre von den Lohnformen.** 1904.	2.80	3.60
XV. Thiele, O., **Salpeterwirtschaft und Salpeterpolitik.** Eine volkswirtschaftliche Studie über das ehemalige europäische Salpeterwesen, nebst Beilagen.	ca. 5.20	ca. 6.50

Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) in Tübingen.

Das Staatsrecht des Deutschen Reiches.

Von

Dr. **Paul Laband**,

ord. Professor des deutschen Rechts an der Universität Straßburg.

Dritte, neubearbeitete Auflage.

Aus dem **Handbuch des Oeffentlichen Rechts.**

Lex. 8. 1902. M. 8.—. Gebunden M. 9.—.

(Sogen. **Kleiner** Laband.)

Vierte, neubearbeitete Auflage in vier Bänden.

Lex. 8. 1901. M. 45.—. Gebunden M. 55.—.

(Sogen. **Großer** Laband.)

Allgemeine Staatslehre.

Von

Dr. **Hermann Rehm**,

jetzt Professor an der Universität Straßburg.

Lex. 8. 1899. M. 9.—. Gebunden M. 10.—.

(Aus „Handbuch des Oeffentlichen Rechts": Einleitungsband.)

Gesetz und Verordnung.

Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage.

Von

Dr. G. Jellinek,

Professor an der Universität Heidelberg.

Gross 8. 1887. M. 10.—.

Verlag der H. Lauppschen Buchhandlung in Tübingen.

Die Entstehung der Volkswirtschaft.

Vorträge und Versuche

von

Dr. **Karl Bücher**,

o. Professor an der Universität Leipzig.

Vierte Auflage.

8. 1904. M. 6.—. Geb. M. 7.25.

C. A. Wagners Universitäts-Buchdruckerei Freiburg i. B.

712407

Abhandlungen
aus dem
Staats- Verwaltungs- und Völkerrecht.

Herausgegeben von

Dr. **Philipp Zorn**,
Geh. Justizrat, ord. Professor der Rechte

Dr. **Fritz Stier-Somlo**,
Professor, Dozent der Rechte

in Bonn a. Rh.

Band I, Heft 2.

Die Grundrechte.

Von

Dr. **Friedrich Giese.**

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1905.

Die von den Herausgebern beabsichtigte Sammlung von Abhandlungen aus dem Staats- Verwaltungs- und Völkerrecht soll der monographischen Durcharbeitung dieser Disziplinen dienen. Hervorgegangen aus dem Bedürfnis der Zusammenfassung und wissenschaftlichen Festhaltung besonders tüchtiger Seminararbeiten soll doch die Sammlung keineswegs auf solche beschränkt, sondern auch zur Aufnahme anderer monographischer Arbeiten der bezeichneten Wissensgebiete offen stehen; auch staatswissenschaftliche Arbeiten, insoweit sie der Verarbeitung von Gesetzesmaterial gewidmet sind, sind von der Aufnahme nicht ausgeschlossen.

Das Bedürfnis nach eindringender wissenschaftlicher Einzelforschung in den bezeichneten Wissensgebieten ist unbestreitbar vorhanden und macht sich stark geltend; sowohl die seit 1867 auf neue Grundlagen gestellte und wissenschaftlich neugeborene Disziplin des Staatsrechtes, als die vom Staatsleben in Reich und Einzelstaaten in der letzten Zeit weit überflügelte Disziplin des Verwaltungsrechtes, als die in Deutschland viel zu wenig gewertete Disziplin des Völkerrechtes bedürfen in hohem Grade der monographischen Einzelarbeit.

Die redaktionelle Leitung der Sammlung hat **Prof. Dr. Stier-Somlo** (Bonn, Kronprinzenstrasse 3), an den auch für die Sammlung bestimmte Arbeiten zu senden sind, übernommen.

Die Herausgeber.

Die **„Abhandlungen aus dem Staats- Verwaltungs- und Völkerrecht“** erscheinen in zwangloser Folge.

Abonnementspreis für einen Band bis zu 25 Druckbogen Grossoktav M. 8.—.

Jedes Heft ist einzeln zu erhöhtem Preise käuflich.

Die Verlagsbuchhandlung.

In den „Abhandlungen“ werden zunächst erscheinen:

I, 1. Die Entstehung des belgischen Staates und des Norddeutschen Bundes. Von Dr. Heinrich Pohl. Im Einzelverkauf M. 1.60.

I, 2. Die Grundrechte. Von Dr. Friedrich Giese. Im Einzelverkauf ca. M. 3.60.

I. 3. Ueber die Tilgung von Staatsschulden. Von Dr. Konrad Zorn. Im Einzelverkauf ca. M. 3.20.

Abhandlungen

aus dem

Staats- Verwaltungs- und Völkerrecht.

Herausgegeben von

Dr. **Philipp Zorn,**
Geh. Justizrat, ord. Professor der Rechte

Dr. **Fritz Stier-Somlo,**
Professor, Dozent der Rechte

in Bonn.

I, 2

Die Grundrechte.

Von Dr. **Friedrich Giese.**

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1905.

Die Grundrechte.

Von

Dr. **Friedrich Giese.**

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1905.

Alle Rechte vorbehalten.

C. A. Wagners Universitäts-Buchdruckerei, Freiburg i. B.

Meinen lieben Eltern.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Literatur IX
Einleitung. § 1 . . . . . 1— 3

I. Abschnitt.
Historische Skizze.

I. Altertum und Mittelalter. § 2 . . . . . 4— 5
II. Neue Zeit.
1. Die Praxis des Staatslebens bis zum Ausgang der französischen Revolution. England — Nordamerika — Frankreich. §§ 3—5 . . . . . 6—10
2. Die Wissenschaft. § 6 . . . . . 10—13

III. Neueste Zeit.
1. Die Praxis des Staatslebens im 19. Jahrhundert. Belgien — Preussen — Deutschland. §§ 7—9 . . . . . 13—24
2. Die Wissenschaft. § 10 . . . . . 25—26

II. Abschnitt.
Der gegenwärtige Stand der Lehre.

I. Allgemeine Literatur.
A. „Grundrechte sind objektive Rechtsnormen.“ Laband — Haenel — Zorn — Bornhak — v. Seydel — v. Sarwey — Mayer — andere. §§ 11—12 . . . . . 27—35
B. „Grundrechte sind subjektive öffentliche Rechte.“ Zoepfl — v. Rönne — G. Meyer — v. Schulze — v. Stengel — Loening — Gierke — andere. §§ 13—15 . . . . . 35—42

II. Spezialliteratur.
1. v. Gerber. § 16 . . . . . 43—44
2. Jellinek. § 17 . . . . . 44—50
3. Dantscher v. Kollesberg. § 18 . . . . . 50—53

III. Abschnitt.
Rechtliche Natur der Grundrechte.

I. Juristische Konstruktion.
A. Grundrechte als objektive Rechtsnormen.
1. Grundlagen. § 19 . . . . . 54—56
2. Staatsallmacht und Individualsphäre. § 20 . . . . . 57—59

Seite

3. Rechtliche Qualifikation dieser Sphäre. § 21 . . . . 59— 62
B. Grundrechte als subjektive Rechte.
1. Der Begriff des subjektiven Rechts.
a) Der Stand der Wissenschaft. § 22 . . . . . 62— 68
b) Lösungsversuch. § 23 . . . . . 68— 70
2. Sind Grundrechte subjektive Rechte? § 24 . . . . 70— 75
C. Definition der Grundrechte. § 25 . . . . . 75— 76

II. Grundrechte und Staatsform.

1. Grundrechte in der Monarchie und in der Republik. § 26 76— 81
2. Grundrechte im Einheitsstaat und im Bundesstaat. § 27 81— 84

III. Die Schutzfunktion der Grundrechte.

1. Entstehung des Schutzes. § 28 . . . . . 84— 86
2. Der Schutz selbst:
Subjekt — Form — Inhalt — Garantien. §§ 29—30 . 86— 92
3. Endigung des Schutzes. § 31 93

IV. Abschnitt.
Die einzelnen Grundrechte.

Einleitung: Subjekt des grundrechtlichen Schutzes. § 32 . 94— 97

I. Schutzrechte.

A. Unverletzlichkeit.
1. Unverletzlichkeit der Person. § 33 . . . . . 97—100
2. Unverletzlichkeit der Wohnung. § 34 . . . . . 101—102
3. Unverletzlichkeit des Briefgeheimnisses. § 35 . . . . 102—103
4. Unverletzlichkeit des Eigentums. § 36 . . . . . 103—107
B. Gleichheit.
1. Gleichheit vor dem Gesetz. § 37 . . . . . 107—111
2. Gleichheit vor dem Richter. § 38 . . . . . 111—113

II. Freiheitsrechte.

A. Freie Betätigung des einzelnen Individuums.
1. Freizügigkeit. § 39 . . . . . 113—115
2. Gewerbefreiheit. § 40 . . . . . 115—116
3. Freiheit der Wissenschaft. § 41 . . . . . 116—118
4. Freiheit des religiösen Bekenntnisses. § 42 . . . . 118—120
5. Freiheit der Meinungsäusserung. § 43 . . . . . 120—124
B. Freier Zusammenschluss mehrerer Individuen.
1. Verehelichungsfreiheit. § 44 . . . . . 124—125
2. Versammlungsfreiheit. § 45 . . . . . 125—127
3. Vereinigungsfreiheit. § 46 . . . . . 127—129
4. Freiheit der Religionsgesellschaften insbesondere. § 47 129—131

Schluss. § 48 . . . . . 132—133

Literatur.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht, in Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie 1903/04.

Arndt, Deutsches Staatsrecht, in Birkmeyers Enzyklopädie 1904.

Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches, Berlin und Leipzig 1884.

Arndt, Das selbständige Verordnungsrecht, Berlin 1902.

Arndt, Die Verfassungsurkunde für den preussischen Staat, 5. Aufl., Berlin 1904. Zitiert „Komm."

Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, Bd. II, 3. Aufl., München 1863.

Bornhak, Preussisches Staatsrecht, Bd. I, Freiburg 1888.

Dantscher von Kollesberg, Die politischen Rechte der Untertanen, Wien 1888—1894.

Dernburg, Das bürgerliche Recht des Deutschen Reiches und Preussens, Bd. I. Die allgemeinen Lehren, Halle 1902.

Gareis, Allgemeines Staatsrecht, in Marquardsens Handbuch I 1.

v. Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts, 2. Aufl., Leipzig 1869.

v. Gerber, Ueber öffentliche Rechte, Tübingen 1852.

Gierke im Jahrbuch für Gesetzgebung des Deutschen Reiches VII (1883) 1132f.

Giron, Le droit publique de la Belgique 1884.

Haenel, Deutsches Staatsrecht I, Leipzig 1892.

Hatschek, Englisches Staatsrecht I, Tübingen 1905.

Herrnritt, Die Staatsform als Gegenstand der Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsänderung 1901.

Hirths Annalen, Jahrgang 1871.

Hubert, L'Origine des libertés belges. La Haye-Bruxelles 1884.

Jacobson, Das evangelische Kirchenrecht des preuss. Staates und seiner Provinzen, Halle 1864.

Jellinek, Das Recht des modernen Staates I. Allgemeine Staatslehre. Berlin 1900. Zitiert „A.St.L."

Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, Freiburg 1892.

Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, 2. Aufl., Leipzig 1904. Zitiert „Erkl."

Jellinek, La déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Réponse de M. Jell. à M. Boutmy. Revue du droit public et de la science politique, t. XVIII, 1902.

Jellinek, Gesetz und Verordnung, Freiburg 1887.

v. Ihering, Der Zweck im Recht I, 3. Aufl., Leipzig 1893.

v. Ihering, Geist des römischen Rechts III, 2. Aufl. Leipzig 1871.

Juste, Le Congrès national de Belgique, Bruxelles 1880.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4. Aufl., Freiburg 1901.

v. Lemayer, Der Begriff des Rechtsschutzes im öffentlichen Rechte (Verwaltungsgerichtsbarkeit) im Zusammenhange der Wandlungen der Staatsauffassung betrachtet, in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht, Bd. 29 (1902).

Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Leipzig 1884.

Loening, Das Petitionsrecht der Ausländer und die Zuständigkeit des Landtags nach preussischem Verfassungsrechte. (Verw. Arch. XIII 1.)
Maassen, Die V.U. für den Preuss. Staat, mit Erläuter. Köln 1863.
Marquardsen, Handbuch des öffentlichen Rechts 1883 ff.
O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I, Leipzig 1895.
G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 5. Aufl., Leipzig 1899.
Pohl, Die Entstehung des belgischen Staates und des Norddeutschen Bundes, in Heft 1 der Abhandlungen aus dem Staats- Verwaltungs- und Völkerrecht, herausg. von Zorn und Stier-Somlo. Tübingen 1905.
v. Rönne, Das Staatsrecht der preussischen Monarchie, Bd. I, 3. Aufl. Leipzig 1869—1870.
v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, in Marquardsens Handbuch I 2.
v. Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Bd. I, Tübingen 1883.
v. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Leipzig 1881/86.
v. Schulze, Das preussische Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechts, 2. Aufl., Leipzig 1888/90. Zitiert „Pr.St.R."
v. Schulze, Das Staatsrecht des Königreichs Preussen, in Marquardsens Handbuch I 2.
Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den preussischen Staat vom 31. Januar 1850, kommentiert, 2. Aufl., Breslau 1898.
v. Seydel, Bayrisches Staatsrecht, Bd. I, München 1884.
v. Seydel, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen, Neue Folge, Tübingen und Leipzig 1902.
Smend, Die Preussische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der Belgischen. Göttinger Preisschrift 1904.
Stahl, Die Philosophie des Rechts, Bd. II, 2. Abt. 3. Aufl., Heidelberg 1856.
v. Stengel, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Stuttgart 1886.
Thon, Rechtsnorm und subjektives Recht, Weimar 1878.
Thonissen, La constitution belge annotée, 2me éd., Bruxelles & Paris 1876.
v. Treitschke, Politik, Bd. I, Leipzig 1897.
Unger, System des österreichischen allgemeinen Privatrechts, 3. Aufl., Leipzig 1868.
Vauthier, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, in Marquardsens Handbuch IV 1 5, 1892.
Weber, Weltgeschichte XIV.
Windscheid, Lehrbuch des Pandektenrechts, 8. Aufl., bearb. von Kipp, Frankfurt 1900.
Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht, Bd. I, 2. Aufl., Göttingen 1853.
Zitelmann, Internationales Privatrecht, Bd. I, Leipzig 1897.
Zitelmann, Gewohnheitsrecht und Irrtum, im Archiv für die civilist. Praxis Bd. 66 S. 323 f.
Zoepfl, Grundsätze des allgemeinen und deutschen Staatsrechts, 4. Aufl., Heidelberg und Leipzig 1855.
Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Berlin 1895.
Zorn—v. Rönne, Das Staatsrecht der preussischen Monarchie, I. Bd., 5. Aufl., Leipzig 1899.
Zorn, Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, in Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Bd. II, Berlin 1894.
Zorn, Lehrbuch des Kirchenrechts, Stuttgart 1888.
Zorn, Im neuen Reich, Reden und Aufsätze, Bonn 1902.

§ 1.

Einleitung.

„Von der Parteien Gunst und Hass verwirrt
Schwankt sein Charakterbild in der Geschichte."

Diese Worte eignen sich, wenn man nur die „Geschichte" durch die „Rechtswissenschaft" ersetzt, so vorzüglich zur Kennzeichnung eines gegenwärtig vielumstrittenen Rechtsbegriffs, dass man wohl schwerlich ein kürzeres und treffenderes Schlagwort zu seiner Charakterisierung finden dürfte. Es gibt nämlich in der heutigen Rechtsordnung wohl kaum ein Rechtsinstitut, das übertriebene, schwärmerische Wertschätzung auf der einen, gründliche Missachtung auf der andern Seite zu einem so schwankenden, unklaren und verschwommenen gemacht haben — wie das der „Grundrechte". Dieses traurige Resultat verdanken wir einem Fehler, vor dem sich der Jurist, ganz besonders der Staatsrechtler, nie genug hüten kann: Der Vermischung und Durchsetzung eines Rechtsinstitutes mit politischen Ideen. Ja, es ist schon so weit gekommen, dass manche Schriftsteller[1] den Grundrechtsbegriff überhaupt aus dem Staatsrechtssystem verwiesen und der Politik überlassen haben. Das geht zu weit und mahnt uns daran, wie notwendig es ist, auf der Grundlage einer streng wissenschaftlich-juristischen, alle Politik sorgfältig vermeidenden Betrachtung den Begriff von allen ihm anhaftenden Schlacken zu säubern und dem Staatsrecht wiederzugewinnen. Der Klarstellung dieses Begriffes, der bis jetzt noch „keinerlei juristische Formulierung"[2] gefunden hat, sind die folgenden Erörterungen gewidmet.

Die übliche Stellung, welche man den Grundrechten im System des heutigen Staatsrechts einzuräumen pflegt, ist kurz folgende. Die moderne Staatsrechtstheorie betrachtet die einzelnen Angehörigen eines Staates in erster Linie als der Staatsgewalt unterworfene und

[1] So Laband, Staatsrecht I 138. [2] Zorn, Staatsrecht I 371.

zu Gehorsam verpflichtete Wesen, schreibt ihnen anderseits aber auch eine Reihe von Rechten gegenüber der Staatsgewalt zu[1]. Diese sog. „staatsbürgerlichen" Rechte teilt man gewöhnlich ein[2] in politische Rechte oder staatsbürgerliche Rechte im engeren Sinne, d. h. solche, welche die Beteiligung der einzelnen an der Ausübung staatlicher Funktionen zum Gegenstand haben (das aktive und passive Wahlrecht, das Recht auf Selbstverwaltungsämter, auf das Amt des Schöffen oder Geschworenen) — und in bürgerliche Rechte, d. h. solche nicht „politische", welche das Verhältnis der Individuen zum Staate regeln. Die Hauptrolle unter diesen bürgerlichen Rechten spielen die sog. „Grundrechte". Was man eigentlich unter diesen Grundrechten juristisch zu verstehen hat — auf diese Frage hat die Staatsrechtslehre bis heute noch keine befriedigende Antwort gegeben, vielmehr gehört dieser Begriff zu den bestrittensten der Rechtswissenschaft. Die Hauptstreitfrage dreht sich darum, ob die Grundrechte bloss objektive, in die Form subjektiver Berechtigungen eingekleidete Rechtsnormen sind, welche der Staatsgewalt gewisse Schranken ziehen und dadurch die freie Betätigung der Persönlichkeit gewährleisten sollen, oder ob durch solche Beschränkung der Staatsgewalt den einzelnen Staatsangehörigen wirklich gewisse Ansprüche gegen den Staat erwachsen, ob mit andern Worten die Grundrechte subjektive öffentliche Rechte der einzelnen Untertanen sind. Eine Einigung hierüber ist bis jetzt noch nicht erzielt worden, eben weil man noch keine allseitig befriedigende Lösung des Problems der juristischen Natur der Grundrechte gewonnen hat.

Der nachfolgenden Erörterung dieses Problems wird, da alle Rechtsinstitute nur auf geschichtlicher Grundlage richtig verstanden werden können[3], als erster Abschnitt eine kurze historische Skizze vorangeschickt, in welcher die Entwicklung des Grundrechtsbegriffs in der Praxis des Staatslebens dargelegt, nebenher auch die Ausbildung durch die Wissenschaft kurz gestreift werden soll. Der zweite Abschnitt schildert genauer den gegenwärtigen Stand der Wissenschaft und bezweckt vor allem, an der Hand einer objektiv-kritischen Untersuchung der heutigen Staatsrechtsliteratur die An-

---

[1] Zorn, Staatsrecht I 369, bes. Anm. 1; Meyer, Staatsrecht S. 714.

[2] Meyer l. c. S. 715; anders teilt Jellinek ein, vgl. System d. subj. ö. R. S. 76 ff.

[3] Ist doch das moderne Staatsrecht das Produkt einer allmählichen historischen Entwicklung! Das Entgegengesetzte behauptet Smend, Die Pr.V.U. im Vergleich mit der Belgischen S. 1.

sichten namhafter Vertreter derselben über unser Thema in Kürze darzulegen, Irrtümer und Kontroversen aufzuklären und unzutreffende und unzulängliche Behauptungen zurückzuweisen, um so die wichtigsten Grundgedanken für die richtige Erfassung des Wesens der Grundrechte zu gewinnen. Der dritte Abschnitt ist der Erforschung der rechtlichen Natur des Begriffs, seiner juristischen Konstruktion gewidmet. An der Auffassung der Grundrechte als Rechtsinstitutes festhaltend suchen wir dasselbe in das gegebene Staatsrechtssystem einzugliedern und seinen inneren Aufbau klarzustellen. Der vierte Abschnitt enthält auf der Grundlage einer historischen Betrachtung des preussischen und des zum Vergleich herangezogenen belgischen Rechtes[1] eine, soweit es die Materie gestattet, möglichst systematische Uebersicht über die einzelnen Grundrechte, sieht dagegen von einer genaueren Darlegung des heute geltenden Rechtes ab.

[1] Ungeachtet der Bemerkung von SMEND, die systematische Vergleichung der Grundrechte sei ziemlich unfruchtbar, l. c. S. 10.

Erster Abschnitt.
Historische Skizze.

§ 2.
I. Altertum und Mittelalter[1].

Man war lange Zeit der Ansicht und ist's auch heute noch, dass dem Altertum der Begriff von Grundrechten der Staatsangehörigen durchaus fremd gewesen sei. Diese Ansicht mag für die orientalischen Despotien mit ihrer schrankenlosen Herrschergewalt zutreffen, darf aber nicht auf die griechischen Republiken schlechthin ausgedehnt werden, wie es in der gegenwärtigen Literatur immer noch zu geschehen pflegt. Die herrschende Meinung[2] betont mit allem Nachdruck die Rechtlosigkeit des Individuums gegenüber dem Staate; das Individuum sei nur des Staates wegen dagewesen und vollständig in ihm aufgegangen, habe überhaupt keine Sphäre staatfreier Betätigung besessen. Diese Ansicht hat neuerdings vor allem Jellinek[3] angegriffen. Er zeigt, dass dies Bild allerdings für den spartanischen Militärstaat passt, dass man daraus aber keinen „Idealtypus" für sämtliche griechischen Republiken schaffen darf. Im athenischen Staate ist das Wesen des Bürgers in der Teilnahme am Regimente zu erblicken, der Staat bildet einen einheitlichen Bürgerverband, dessen Gesetzmässigkeit dem einzelnen einen festen Rechtskreis zusichert. Seit den Perserkriegen löst sich diese Gebundenheit, es bildet sich ein energischer Individualismus aus, die Freiheitssphäre des Individuums wird mit steigender Kultur stets grösser. Aber trotzdem kann man hier noch nicht von Grundrechten im heutigen Sinne reden, denn diese Sphäre war in Athen immer nur faktisch vorhanden; der Bürger hatte zwar einen fest anerkannten

---

[1] Vgl. zu diesem Paragraphen: Stahl, Die Philos. d. Rechts II 2 520; Jellinek, A.St.L. S. 260 f., Erkl. S. 30 f., 57 f.; Schulze, Pr.St.R. S. 363.

[2] Kurz skizziert von Jellinek, A.St.L. S. 264.

[3] l. c. S. 264 f.

Rechtskreis, zu dessen rechtlicher Würdigung und klarer juristischer Erfassung es aber „der Mangel einer selbständigen Rechtswissenschaft nicht kommen liess“[1]. „Zum Bewusstsein des rechtlichen Charakters dieser staatsfreien Sphäre ist es im Altertum nicht gekommen[2].“ Die Ursache erblickt Jellinek in dem Fehlen der Gegensätze von Kirche und Staat, von Monarch und Volk. So erklärt es sich auch, dass wir in den Schriften der Theoretiker des griechischen Staatsrechts nichts von Individualrechten finden, wenigstens nicht in denen von Plato und Aristoteles: die staatfreie Sphäre wurde eben nicht zum Gegenstand theoretischer Erörterung gemacht.

Aehnlich war's in Rom[3]. Die römische Republik bildet auch eine innere Einheit, unterscheidet sich aber von den griechischen durch die in der patria potestas als einer nicht vom Staate abgeleiteten Herrschergewalt begründete Anerkennung einer freien individuellen Persönlichkeit. Aber „das klare rechtliche Bewusstsein“ dieser politischen Freiheitssphäre fehlte den Römern wie den Griechen.

In vollständigem Gegensatze hierzu steht die germanische Rechtsentwicklung. Anders als der antike Staat mit seiner inneren Einheit ist das germanische Staatswesen dualistisch gestaltet: Fürst und Volk bilden keine innere Einheit, sondern stehen sich als selbständige Subjekte gegenüber[4]. Die Folge war, dass in Germanien die Ausbildung von Grundrechten als überflüssig unterblieb. Dass solche aber auch später, als die Staatsgewalt allmählich erstarkte und an Kompetenz zunahm, nicht zur Entstehung gelangten, ist die Folge des langsamen Eindringens römischrechtlicher Anschauungen: Die allen Individualrechten feindlichen spätrömischen Ideen der Staatsallmacht „überwucherten“ bald die germanischen Rechtsgedanken, und nur ein einziges Staatsvolk wusste die urgermanischen Prinzipien vom beschränkten Wirkungskreis der Staatsgewalt ununterbrochen zu wahren: das englische.

---

[1] Jellinek, A.St.R. S. 283.

[2] l. c. S. 278. Gegen Jellinek neuerdings v. Lemayer in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht Bd. 29 (1902) S. 9 und Note 7, 8. An der „überall die Gesamtheit der Individuation voranstellenden und überordnenden Lebensauffassung hält die ganze antike Staatsorganisation von der orientalischen Despotie bis zum hellenischen und römischen Freistaate fest“. Die Frage ist noch nicht endgültig geklärt.

[3] l. c. S. 284 f.

[4] Jellinek, Erkl. S. 30. Vgl. ferner Jellinek, A.St.L. S. 288 f., bes. S. 290/291.

II. Neue Zeit.

1. Die Praxis des Staatslebens bis zum Ausgang der französischen Revolution.

§ 3.

England[1].

Besser als die Staaten des Kontinents vermochte England dem Einflusse des römischen Rechts zu widerstehen und namentlich sein öffentliches Recht auf germanischer Grundlage weiterzubilden. Die Wahrung des alten deutschen Brauches, dass der Fürst das bestehende Recht von Zeit zu Zeit bestätigte, besonders wenn es eine Anfechtung erfahren, ermöglichte den englischen Staatsangehörigen, ihre hergebrachten Freiheiten bis ins Mittelalter hinein zu erhalten. Die erste Aufzeichnung geschah im Jahre 1215 durch die magna charta libertatum, welche dem Könige Johann ohne Land abgerungen und bis zum Ende des Mittelalters wiederholt bestätigt wurde. Die Versuche der Stuarts, die englische Verfassung in eine absolute umzuwandeln, insbesondere die willkürlichen Verhaftungen, welche König Karl I. an vielen englischen Grossen vornahm, führten am 8. Mai 1627 zur erneuten Verbriefung der persönlichen Freiheit, zur petition of rights. Sie bezweckte sowohl die Rechte des Parlaments als auch die persönliche Sphäre der Individuen gegen staatliche Eingriffe zu schützen. Etwa 50 Jahre später, als wieder Beschwerden über grundlose Verhaftungen laut wurden, erliess Karl II. am 27. Mai 1679 in der wichtigen Habeas-Corpus-Akte genaue Bestimmungen über die Behandlung der Verhafteten. Den Abschluss der Normierung der englischen Freiheitsrechte bildet die bill and declaration of rights and liberties of subjects, die Wilhelm von Oranien am 13. Februar 1689 als Gegengabe für die Königskrone unterzeichnen musste.

Für alle diese Gesetze ist sehr charakteristisch, dass sie niemals neue Grundrechte schaffen, sondern immer nur bereits bestehende und längst anerkannte, meist auch schon in früheren Urkunden verbriefte Freiheitsrechte bestätigen oder interpretieren;

---

[1] Stahl l. c. II 2 521/522; Jellinek, A.St.L. S. 371 f., Erkl. S. 31 f.; Arndt in Birkmeyers Enzyklopädie S. 835; v. Dantscher II 77 f.; Bornhak I 274 u. a. Genauere Angaben hierüber finden sich in Blackstone, Commentaries on the Laws of England, London 1765, I chapt. 1; Gneist, Englische Verfassungsgeschichte, Berlin 1882, S. 538 f.; Ritchie, Natural Rights, London 1895, S. 3 f.

der Zweck der feierlichen Erklärung erschöpft sich darin, missachtete, verletzte oder bestrittene Rechte neu zu verbürgen. So erklärt es sich, dass man in ihnen manche der wichtigsten Grundrechte vergebens sucht — sie wurden nicht aufgenommen, weil sie nicht verletzt worden waren. Eine zweite Eigenart dieser Gesetze besteht darin, dass sie nicht bloss den Individuen, sondern auch der Vertretung derselben, dem Parlamente, Rechte gegenüber der Krone einräumen: Beide Momente zusammen bilden eben „die Untertanenstellung gegenüber dem Könige“ [1].

§ 4.

Nordamerika [2].

Dieser Freiheitsrechte sollten sich kraft ausdrücklicher Gesetzesbestimmung auch die englischen Kolonisten und deren Nachkommen erfreuen. So hatten die englischen Ansiedler dieselben über den Ozean nach Nordamerika mit hinübergenommen und noch vor der declaration of rights in Gesetzen zusammengefasst. Nachdem dann am 20. November 1772 die Bürger von Boston eine „Erklärung der Rechte der Kolonisten als Menschen, Christen und Bürger“ entworfen hatten, schuf am 14. Oktober 1774 der Kongress von 12 Staaten zu Philadelphia eine Erklärung der Rechte, „wonach die Einwohner der nordamerikanischen Kolonien Rechte haben, die ihnen zustehen nach dem unveränderlichen Rechte der Natur, den Prinzipien der Verfassung Englands und ihren eigenen Verfassungen“ [3]. Zwei Jahre später erging an die zum Abfall vom Mutterlande entschlossenen Kolonien von dem abermals zu Philadelphia tagenden Kongress die Aufforderung, sich selbständig zu konstituieren und Verfassungen zu geben (15. Mai 1776). Zuerst folgte dem Rufe Virginia, welches auf der Konvention zu Williamsburgh (6. Mai bis 29. Juni 1776) eine mit feierlicher bill of rights [4] beginnende Verfassung beschloss. Diese Erklärung wurde das Vorbild für die übrigen Kolonien. Als endlich 13 Jahre nach der Loslösung von England und der Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli 1776 der nordamerikanische Bundesstaat am 4. März 1789 ins Leben trat,

[1] Stahl l. c. Vgl. jetzt auch Hatschek, Engl. Staatsrecht 1905, I 241.

[2] Stahl II 2 523; Jellinek, A.St.L. S. 371 f., Erkl. S. 13 f., 27 f., 35 f., 50 f.; v. Dantscher II 80 f.; Bornhak I 274/275.

[3] Jellinek, Erkl. S. 54.

[4] Abgedruckt Jellinek, Erkl. S. 63 f.

empfand man das Fehlen von Menschenrechten in der Unionsverfassung als einen schweren Mangel, und schon zwei Jahre später wurde diese Lücke durch zehn Zusatzartikel (amendements) ausgefüllt.

Zwischen den englischen und den amerikanischen Freiheitsrechten sind mehrere wichtige Unterschiede zu verzeichnen. Während die englischen Gesetze bestehende Rechte der Untertanen und des Parlaments bestätigen, stellen die amerikanischen Verfassungen ein System neugearteter, „unveräusserlicher, angeborener Menschen- und Bürgerrechte“ auf. Darin liegt im einzelnen: Während die englischen Gesetze Rechte der Untertanen und des Parlamentes fixieren, scheiden die amerikanischen die Befugnisse des Parlamentes aus. Die englischen Grundrechte begnügen sich ferner mit einer Bestätigung des längst schon bestehenden Rechtes, die amerikanischen dagegen suchen dasselbe auf eine ganz neue Basis zu stellen; sie entwickeln es nicht — wie die englischen — auf der Grundlage der Individuen als Staatsangehöriger, nicht als Rechte, die sich auf die Staatsangehörigen beschränken, sondern sie schaffen Rechte, die der Natur und dem Wesen des Menschen entspringen und sich als natürliche, angeborene, ewige, unveräusserliche und untrennbare Befugnisse jedes Menschen darstellen. Dieses System der unveräusserlichen Menschenrechte sollte nicht bloss für ihren Staat, sondern allerorten und für alle Zeiten Geltung haben, sollte die leitenden Grundsätze über die Grenzen zwischen Staat und Individuum für alle Völker und alle künftigen Zeiten enthalten.

Die Ursache dieser seltsamen Erscheinung erblickt Jellinek[1] mit Recht weniger in Erinnerungen an die englischen Gesetze — haben diese doch niemals allgemeine Menschenrechte aufgestellt — als vielmehr in dem sieghaften Durchdringen der Idee der Religionsfreiheit. Das von keiner irdischen Macht dem Bürger verliehene, sondern dem Menschen anerschaffene und angeborene Urrecht[2] der Religionsfreiheit rang sich langsam durch, verschaffte sich auch auf politischem Gebiete und in staatlichen Dingen Geltung und erreichte schliesslich, in den amerikanischen Verfassungen zuerst, rechtliche Anerkennung. Damit war der Gedanke eines allgemeinen Menschenrechtes, eines ursprünglichen

[1] Erkl. S. 35 f.

[2] Wir berichten hier lediglich die Darlegungen Jellineks. Ob es wirklich solche „Urrechte“ gibt, wird später zu erörtern sein.

Rechtes des Individuums, proklamiert, damit war der Kern geschaffen, an den sich weitere derartige Rechte anschliessen konnten.

§ 5.

Frankreich[1].

Dass diese Gedanken jenseits des Ozeans bei den Männern der französischen Revolution hohes Interesse und grossen Beifall fanden, erhellt aus der Gleichheit der praktischen Tendenzen. Hier wie dort erstrebte man die Gründung eines ganz neuen, aus gleichberechtigten Individuen bestehenden, demokratischen Gemeinwesens. Den äusseren Anstoss zur Rezeption der amerikanischen Ideen gab Lafayette[2], indem er am 11. Juli 1789 in der Nationalversammlung den Antrag stellte, im Zusammenhang mit der Verfassung eine Erklärung der Rechte zu erlassen. Sein Vorschlag und sein gleichzeitig vorgelegter Entwurf fanden Anklang und führten zu der berühmten déclaration des droits de l'homme et du citoyen vom 26. August 1789, welche nachher der französischen Verfassung vom 3. September 1791 vorangestellt wurde. Eine Erweiterung dieses Kataloges von Menschenrechten brachte die folgende Verfassung von 1793, eine Einschränkung wieder die von 1795. Man hat lange darüber gestritten, welcher Quelle die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte entsprungen sei. Nach den neuesten, eingehenden Forschungen Jellineks bilden weder die Ideen des contrat social von Rousseau[3] noch die Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten von Nordamerika[4] die historische Grundlage, vielmehr ist jene Erklärung zurückzuführen auf die Verfassungen der amerikanischen Einzelstaaten, vor allem Virginias. Jellinek liefert durch Gegenüberstellung der einzelnen Sätze den überzeugenden Nachweis dieser seiner Behauptung[5].

Aehnlich wie die amerikanischen stellen auch die französischen Grundrechte mit grossem Pathos abstrakte und vieldeutige Prinzipien auf und suchen dieselben mit logischer Notwendigkeit aus dem Begriff und der Natur des Menschen abzuleiten. Diese Idee ist also nicht, wie man früher annahm, französischem, sondern

---

[1] Vgl. zu diesem Paragraphen: Stahl II 2 524; Jellinek, A.St.L. S. 376, Erkl. S. 1 f., 5 f., 8 f., 15 f., 24 f., 56 f.; v. Dantscher II 81 f.; Bornhak I 275/276.

[2] Jellinek, Erkl. S. 8, A.St.L. S. 376.

[3] Jellinek, Erkl. S. 5 f.

[4] Jellinek, Erkl. S. 8 f.

[5] Jellinek, Erkl. S. 15 f.

amerikanischem Geiste entsprungen, ist somit ebensowenig wie der Inhalt dieser Rechte ein Originalprodukt der Franzosen[1]. Aber auf der andern Seite unterscheiden sich die französischen Grundrechte wieder wesentlich von ihrem Vorbilde. Während die amerikanischen bills of rights trotz ihrer allgemeinen Fassung doch immerhin auf der Basis geordneter staatlicher Zustände entstanden waren und daher wirklich praktische Festsetzungen über den Schutz der individuellen Freiheit enthielten, hatten die Franzosen die Grundmauern ihres Staatswesens zerstört und stellten nun, ohne irgendwie die historische Vergangenheit zu berücksichtigen und ohne überhaupt ein geordnetes und geregeltes Staatswesen zu Grunde legen zu können, lediglich aus der menschlichen Natur heraus ihre für alle Völker der Erde[2] berechneten Menschenrechte auf. Bei diesen Bestrebungen, „ein ganz neues öffentliches Recht“[3] zu schaffen, kam man natürlich selten über allgemeine, abstrakte und phrasenhafte Sätze hinaus. Trotz dieser schweren Mängel bleibt der französischen Deklaration aber doch das Verdienst, die Idee der Menschenrechte von Amerika herübergeholt und damit die moderne Staatsrechtslehre um den Gedanken eines „festen Rechtskreises“[4] der Individuen bereichert zu haben.

§ 6.

2. Die Wissenschaft.

Wer ein klares Bild von der rechtlichen Natur der Grundrechte gewinnen will, der muss die Beziehungen zwischen Staat und Individuum und in letzter Linie das Wesen des Staates selbst schärfer ins Auge fassen. So erklärt es sich auch, dass alle Theorien, welche die Wissenschaft im Laufe ihrer Entwicklung über die Grundrechte aufgestellt hat, in inniger Verbindung mit den jeweiligen Anschauungen vom Staate stehen und nur im Zusammenhang mit diesen richtig verstanden werden können.

Der erste Versuch einer wissenschaftlichen Erkenntnis und rechtlichen Konstruktion des Staates wird vom Naturrecht unternommen[5].

---

[1] cf. La déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Réponse de M. Jellinek à M. Boutmy, Revue du droit public et de la science politique t. XVIII, 1902, p. 385 ss.

[2] v. Treitschke, Politik S. 165.

[3] Bornhak l. c. S. 275.

[4] So Jellinek, Erkl. S. 57.

[5] Jellinek, System d. subj. ö. R. S. 1.

Die naturrechtliche Lehre wurzelt in den beiden Grundgedanken der Priorität des Rechts vor der staatlichen Rechtsordnung und der vertragsmässigen Entstehung des Staates. Im übrigen weichen die einzelnen naturrechtlichen Anschauungen aber zu sehr voneinander ab, als dass sie sich unter einem einheitlichen Gesichtspunkte darstellen liessen; wir müssen deshalb die Ansichten der verschiedenen Vertreter getrennt betrachten. Die bedeutendsten unter letzteren sind Hobbes, Locke, Blackstone, Wolf, Rousseau.

Nachdem Jean Bodin eine theoretisch-wissenschaftliche Behandlung der Grundrechte durch die Begründung des modernen Begriffes der Staatssouveränität angebahnt hatte[1], baute THOMAS HOBBES[2] diese Lehre weiter und schuf die erste systematische Konstruktion des von seinen Vorgängern nur unklar dargelegten Staatsvertrags. Im Naturzustand sind die Menschen alle von egoistischen Trieben beseelt. Da dies auf die Dauer unerträglich ist, so wird der Staatsvertrag abgeschlossen, und zwar ein einziger Vertrag eines jeden Individuums mit seinen Volksgenossen. Der Inhalt dieses Vertrages ist die Unterwerfung aller Individuen unter einen Willen. Die Kontrahenten sind nur die einzelnen Untertanen, nicht etwa Untertanen und Herrscher. Daher ist ein Vertragsbruch seitens des Herrschers ausgeschlossen. Ihm allein steht die Staatsgewalt in vollem Umfange zu, die einzelnen haben sich aller ihrer Rechte begeben und nur diejenigen behalten, die man überhaupt durch einen Vertrag nicht aufgeben kann.

Auch LOCKE[3] lässt den Staat durch Vertrag entstehen, aber das Motiv der Vereinigung der Individuen hierzu ist die „Unzulänglichkeit des Naturzustandes zum Schutze der mit gleicher Freiheit ausgestatteten Individuen gegen den Missbrauch derselben“[4]. Das Individuum gibt aber nicht, wie bei Hobbes, alle seine Rechte auf, sondern nur einen so grossen Teil derselben, als nötig ist, um eine genügende Garantie für Leben, Freiheit und Eigentum zu erzielen. Der Zweck des Staates ist also die Umwandlung des im

[1] JELLINEK, A.St.L. S. 411. — Bodin spricht auch schon von einer Begrenzung der Souveränität, indem er den Monarchen moralische, aus dem Naturrecht sich ergebende Verpflichtungen auferlegt.

[2] v. HERRNRITT l. c. S. 33; JELLINEK, A.St.L. S. 183 f. — Näheres bei HOBBES, Leviathan seu de materia, forma et potestate civitatis ecclesiasticae et civilis, London 1651.

[3] v. HERRNRITT S. 34; JELLINEK, Erkl. S. 33, 47. — Näheres bei LOCKE, On civil government.

[4] v. HERRNRITT S. 34.

vorstaatlichen Zustande natürlichen[1] Urrechtes auf Leben, Freiheit und Eigentum in ein bürgerliches. Aus diesem Zwecke des Staates fliessen die absoluten Schranken der Staatsgewalt.

Auf Lockes Lehren aufbauend hat später BLACKSTONE[2] der theoretischen Entwicklung dadurch eine neue Wendung gegeben, dass er die objektiven Rechtssätze Lockes in die Form subjektiver Berechtigungen einkleidete. Alle diese Rechte lassen sich nach ihm auf die vier Urrechte der Sicherheit, der Freiheit, des Eigentums und der Befugnis, sich bei Verletzung eines der drei erstgenannten zur Wehr setzen zu dürfen, zurückführen; diese Rechte stellen den Ueberrest der im staatlosen Zustande vorhandenen absoluten, natürlichen Freiheit dar, welche das Individuum beim Abschluss des Vertrages aufgab „as the price of so valuable a purchase", d. h. als Kaufpreis für alle die Vorteile, welche ihm aus dem Uebertritt in den gesicherten Zustand der bürgerlichen Gesellschaft, des Staates, erwachsen.

Durch CHRISTIAN WOLF[3] erfuhr die wissenschaftliche Entwicklung eine Förderung insofern, als derselbe sich nicht mit den bisher aufgestellten wenigen Urrechten begnügt, sondern gleich einen ganzen Katalog angeborener Rechte aufzählt. Der praktische Wert dieser Rechte ist aber gering, da sie der gesetzlichen Beschränkung unterworfen, also der Willkür des Gesetzgebers gegenüber machtlos sind.

Die im „Contrat social" niedergelegte Lehre JEAN JACQUES ROUSSEAUS[4] verbindet gewissermassen die Ansichten von Hobbes und Locke und geht dahin, dass die Individuen zwar im Staatsvertrage sich sämtlicher Rechte begeben, aber nicht zu Gunsten eines ausser ihnen stehenden dritten, sondern zu Gunsten ihrer selbst, d. h. der Gesamtheit der Individuen, (des Volkes), welche daher der einzig richtige Träger der Souveränität ist. So begründet Rousseau die berühmte Lehre von der Volkssouveränität. Beim Eintritt in den staatlichen Zustand entäussert sich das Individuum

---

[1] Die Unterscheidung von „natürlichen" (vor) und „bürgerlichen" (nach der Staatsentstehung) Rechten bildet eine sehr bemerkenswerte Annäherung an die moderne Auffassung.

[2] JELLINEK, System d. subj. ö. R. S. 1, Erkl. S. 33, 48/49, A.St.L. S. 373/374. — Näheres bei BLACKSTONE, An Analysis of the Laws of England, Oxford 1754; Commentaries on the Laws of England, London 1765—1768.

[3] JELLINEK, Erkl. S. 48.

[4] v. HERRNRITT S. 35; JELLINEK, Erkl. S. 5 f., A.St.L. S. 187 f.

aller seiner Rechte an die Gesellschaft; diese verfügt nunmehr frei über ihre Macht und die Grenzen ihrer theoretisch unbegrenzten Macht und erteilt dem Individuum die Rechte, die es hinfort besitzen soll. Indem nun aber der Wille der Individuen den über ihm stehenden allgemeinen Willen bilden hilft, hat jedes Individuum eine doppelte Qualität: es ist einmal „citoyen", indem es zur Bildung des Gemeinwillens beiträgt, zweitens aber auch „sujet", indem es dem Gemeinwillen unterworfen ist[1].

Alle diese Schriftsteller gehen, wie schon eingangs bemerkt, von zwei Grundgedanken aus, welche heute als veraltet und unrichtig bezeichnet werden müssen: Der vertraglichen Entstehung des Staates und der Priorität des Rechts vor der staatlichen Rechtsordnung. Der erste dieser beiden Gedanken ist heute ersetzt durch die moderne Auffassung, dass die Staatsentstehung überhaupt nicht juristisch zu erfassen, sondern ein tatsächlicher Vorgang ist, der jeder juristischen Konstruktion spottet[2]. Was den zweiten Gedanken betrifft, so sind nach moderner Anschauung Rechte ohne Rechtsordnung undenkbar, wobei allerdings sehr bestritten bleibt, ob diese Rechtsordnung eine staatliche sein müsse, mit andern Worten, ob alles Recht einen Staat voraussetze[3].

Hieraus folgt, dass die naturrechtlichen Lehren zur Erkenntnis des Wesens der Grundrechte wenig beizutragen vermögen, dass sie für uns vorwiegend historisches[4] Interesse haben.

III. Neueste Zeit.

1. Die Praxis des Staatslebens im XIX. Jahrhundert.

§ 7.

Belgien[5].

Die déclaration des droits in der Form der französischen Verfassung vom 3. September 1791 trat alsbald ihren Siegeslauf durch

[1] Jellinek, A.St.L. S. 367.

[2] So z. B. Jellinek, A.St.L. S. 245 und 248. Näher begründet an einem konkreten Beispiel Pohl, Die Entstehung des belgischen Staates und des Norddeutschen Bundes, in Heft 1 der Abhandlungen aus dem Staats- Verwaltungs- und Völkerrecht, herausg. von Zorn und Stier-Somlo, S. 35 ff.

[3] Diesen Gedanken vertritt besonders scharf v. Ihering, Zweck im Recht I 320.

[4] Vgl. Jellinek, A.St.L. S. 192/193.

[5] Vgl. Hubert, L'origine des libertés belges; Smend, Die Pr.V.U. im Vergleich mit der Belgischen; Jellinek, A.St.L. S. 376, 479, System d. subj. ö. R. S. 89; v. Dantscher II 86 f.; Bornhak I 275.

Europa an[1]. Nachdem Frankreich selbst das geschaffene Vorbild in der charte constitutionelle vom 4. Juni 1814 und in der revidierten Fassung derselben vom 7. August 1830 erneuert hatte, schlossen sich an art. 1—12 dieser charte, welche vom „droit public des Français" handeln, fast alle andern Konstitutionen der Folgezeit an, ganz besonders die belgische Verfassung vom 7. Februar 1831 in ihrem zweiten Titel: Des Belges et de leurs droits. Da gerade diese Grundrechte später zum Gegenstand einer etwas eingehenderen Betrachtung gemacht werden sollen, so möchten wir hier schon in aller Kürze die Umstände darlegen, welche zur Entstehung dieser Grundrechte, überhaupt der belgischen Verfassung geführt haben[2].

Die auf dem Wiener Kongress erfolgte Vereinigung von Belgien und Holland zum „Königreich der Vereinigten Niederlande" wurde bald für die südlichen, belgischen Provinzen eine Quelle der Unzufriedenheit. Von Anfang an traten die nördlichen, holländischen Provinzen als die gebietenden auf. Die Oktroyierung einer neuen Verfassung sowie der holländischen Sprache, die Bestrebungen des Königs, die katholische Kirche dem Staate zu unterwerfen, die Bevorzugung der Holländer bei der Besetzung der Aemter, drückende und — für Belgien — ungerecht verteilte Steuern, kurz, die Behandlung Belgiens nicht als gleichberechtigten Bestandteils des Staates, sondern als eines Annexums des nördlichen, holländischen Teiles — diese und andere Unzuträglichkeiten führten schliesslich zum Abfall der belgischen Landesteile vom Gesamtkönigreiche. Während der letzten Tage des September 1830 bildete sich in Brüssel eine „provisorische Regierung", die sich mangels aller Autorität konstituierte, am 4. Oktober die Unabhängigkeit Belgiens erklärte[3] und ihre erste und wichtigste Aufgabe in der Veröffentlichung mehrerer Erlasse erblickte, welche die bisher unterdrückten Freiheiten mit allem Nachdruck betonten und gesetzlich proklamierten. Diesem Beispiele folgte der am 12. November 1830 eröffnete Nationalkongress. Nachdem de Potter in der Eingangsrede[4] auf diejenigen Missstände hingewiesen, welche die Revolution

---

[1] Die französische Verfassung wurde vorbildlich für die spanische, portugiesische, norwegische und belgische. Jellinek, A.St.L. S. 479.

[2] Vgl. zum folgenden: Weber, Weltgeschichte XIV 820—837; Juste, Le Congrès national I; Vauthier in Marquardsens Handbuch S. 13 f., bes. S. 15/16; v. Seydel, Abh. 5 S. 62 f.; Pohl l. c. S. 3 ff. und S. 13 ff.

[3] Juste I 119 f. [4] Juste I 87 f.

verursacht hätten, und als solche gerade die Verletzungen und Beschränkungen der individuellen Freiheitsrechte ausführlich aufgezählt hatte, richtete er zum Schluss an die Versammlung die Aufforderung [1]: „Fondez l'édifice de notre prospérité future sur les principes de la liberté de tous, de l'égalité de tous devant la loi . . . !" Der Kongress kam dieser Aufforderung in ausgedehntem Masse nach und schuf, eingedenk der langen Zurücksetzung der belgischen Nation gegenüber den holländischen Landesteilen, auf der Grundlage einerseits der von der provisorischen Regierung proklamierten Freiheiten der Bürger, anderseits der Menschenrechte der französischen Revolution eine Verfassung, welche der Freiheitssphäre des belgischen Individuums die grösstmögliche Ausdehnung sicherte.

So entstanden die belgischen Grundrechte mit ihren weitgehenden Garantien der individuellen Freiheit. Man hat dieselben lange Zeit für nichts weiter als eine blosse Nachahmung des französischen Musters gehalten. Andere Schriftsteller dagegen, vor allem Belgier, suchten die Grundrechte ihrer Verfassung auf alte einheimische Institutionen zurückzuführen und als Produkt einer langjährigen freiheitlichen Entwicklung ihres Landes darzustellen. Hubert hat diese Streitfrage in seiner Schrift „L'origine des libertés belges" einer eingehenden Prüfung unterzogen und wissenschaftlich klargestellt. Nachdem er am Eingang dieser Schrift [2] den Standpunkt der beiden gegnerischen Schulen formuliert hat, nimmt er die einzelnen belgischen Grundrechte vor und stellt bei jedem eine genaue Untersuchung über seinen Ursprung an. So gelangt er schliesslich zu dem Ergebnis [3]: La constitution belge n'est pas sortie toute entière du passé de nos provinces, et ce n'est pas non plus la Révolution française seule qui nous a faits libres. Im einzelnen leitet er die individuelle Freiheit aus den „nationalen Traditionen" her; die Kultusfreiheit bezeichnet er als Folge des holländischen Regimes; der französischen Verfassung dagegen verdanke Belgien (nur) die Gleichheit aller Bürger vor Gesetz und Richter. In verständiger Zusammenstellung dieser Freiheiten habe der Nationalkongress die gegenwärtigen belgischen Grundrechte geschaffen.

Diese Grundrechte, wie sie die constitution belge — vorher schon die französische charte — statuierte, unterscheiden sich wesentlich von den Menschenrechten der französischen Revolution.

---

[1] Juste I 90.
[2] Hubert l. c. S. 8.
[3] Hubert S. 51/52.

Bornhak[1] fasst diesen Gegensatz dahin zusammen: „Man leitet diese Rechte nicht mehr aus der Natur des Menschen unmittelbar ab, so dass sie als unveräusserliche Menschenrechte zu allen Zeiten und an allen Orten gleichen Anspruch auf Geltung haben, sondern aus der konstitutionellen Doktrin, der man durch die neue Verfassung gesetzliche Anerkennung verschaffen will. Indem man sich aber von dem Naturrechte auf die konstitutionelle Staatslehre zurückzieht, kann man die Grundrechte nicht mehr jedem Menschen, sondern nur den eigenen Staatsangehörigen gewähren. So werden aus den Menschenrechten die Rechte der Belgier, die Grundrechte des deutschen Volkes und die Rechte der Preussen."

§ 8.

Preussen[2].

Wohl die eifrigste Nachahmung fanden die französischen Ideen in Deutschland, wo die Verfassungen der einzelnen Staaten das französische Vorbild mehr oder weniger getreu zu kopieren sich angelegen sein liessen. Hatten schon die vor 1830 entstandenen Verfassungen von Bayern, Baden und Württemberg[3] einen Katalog von Grundrechten in die Reihe ihrer Bestimmungen aufgenommen, so wiesen in noch stärkerem Masse die unter dem Einfluss der 1830 revidierten französischen charte erlassenen Konstitutionen Aufzählungen solcher abstrakt formulierten Untertanenrechte auf. Unter den politischen Bewegungen um die Mitte des Jahrhunderts erreichten die Verfassungsbestrebungen ihren Höhepunkt und führten dazu, dass nun auch das preussische Volk die langersehnte Verfassungsurkunde erhielt[4]. Die mit ihrer Ausarbeitung betraute Kommission machte sich die ihr zugewiesene Aufgabe ziemlich bequem: Anstatt einen der preussischen Entwicklung und den preussischen Verhältnissen gerecht werdenden Entwurf abzufassen, begnügte sie sich damit, die ihr geeignet scheinende[5] belgische

[1] I 276; Smend S. 10.

[2] Smend, Die Pr.V.U. im Vergleich mit der Belgischen, 1904.

[3] v. Dantscher II 84 rechnet unrichtig auch Sachsen-Weimar hierzu.

[4] Vgl. zum folgenden: v. Schulze, Pr.St.R. § 33; derselbe bei Marquardsen l. c. S. 27; Smend l. c. S. 2, 3 f.

[5] Die Gründe der Rezeption der belgischen Verfassung untersucht Smend S. 3 f. und kommt zu dem Ergebnis, dass zu derselben keine inneren Gründe geführt haben, dass vielmehr die der constitution belge eignende staatsrechtliche

Verfassung aus dem „Belgischen“ ins „Preussische“ zu übertragen und diesen Entwurf dann der konstituierenden Nationalversammlung am 26. Juli 1848 vorzulegen. Zum Glück wurde derselbe aber nicht Gesetz: Die Nationalversammlung wurde aufgelöst und der König „oktroyierte“ die Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848. Das Produkt des Zusammenwirkens und gegenseitigen Nachgebens der demokratischen und absolutistischen Tendenzen war dann die Verfassungsurkunde in ihrer endgültigen, mit den „Revisionskammern“ vereinbarten Fassung vom 31. Januar 1850. Aber auch in ihr hat sich noch ein gut Teil der sog. „Carte Waldeck“ und damit der belgischen Verfassung erhalten. Besonders deutlich ist diese Uebereinstimmung bei den Grundrechten zu erkennen, die im II. Titel der Verfassungsurkunde unter der Ueberschrift „Von den Rechten der Preussen“ aufgezählt sind.

Inwiefern im einzelnen die constitution belge bezüglich der Grundrechte der Preussischen Verfassungsurkunde vorbildlich gewesen, wird später genauer darzulegen sein; an dieser Stelle sei nur noch mit wenigen Worten auf die Tatsache hingewiesen, dass in Belgien die dem Staatsangehörigen in der Verfassung garantierte Freiheitssphäre nach Inhalt und Umfang grösser[1] ist als in Preussen. Dieser Umstand, der sich mit verschwindend seltenen Ausnahmen fast überall deutlich konstatieren lässt, findet seine Erklärung in der Entstehungsgeschichte beider Staaten und ihrer Verfassungen.

Die belgische Entwicklung ist im vorigen Paragraphen dargelegt worden. Ganz im Gegensatz zu ihr steht die preussische. Der preussische Staat, in welchem die Könige die Fülle ihrer absoluten Herrschergewalt zum Besten ihrer Untertanen verwendet hatten, in dem die Freiheitssphäre des Individuums zwar nicht verfassungsmässig, aber doch stillschweigend und auch gesetzlich schon lange anerkannt war, — dieser Staat nahm sich beim Uebertritt zum konstitutionellen System eine Verfassung zum Vorbilde, welche eine eben erst von langjähriger Zurücksetzung und Missachtung erlöste Nation im Bewusstsein der Freiheit sich selbst gegeben hatte. Was war natürlicher, als im Interesse der Aufrechthaltung der bewährten staatlichen Ordnung diese Summe von

---

Eigentümlichkeit der Entstehung durch Beschluss einer konstituierenden Versammlung zu der Grundidee der Politik des damaligen Ministeriums Camphausen am besten passte. Vgl. bes. S. 8.

[1] Hubert (S. 52) nennt aus diesem Grunde die belgische Verfassung „la Constitution la plus libérale, qu'ait jamais enfantée l'intelligence d'un législateur“.

Freiheiten auf das richtige Mass zurückzuführen und in diejenigen Schranken zu verweisen, welche für eine gedeihliche Fortentwicklung des Staatswesens unerlässlich waren. Ein Staat, dessen Untertanen bisher schon frei gewesen waren, deren Freiheit jetzt nur noch aufzuzeichnen, in die Form verfassungsmässiger Garantie zu bringen war — bedurfte nicht jenes Uebermasses von Freiheitsrechten, welches in Belgien das Resultat der besonderen politischen Verhältnisse gewesen war.

Die belgische Verfassung ist aber nicht die einzige, welche der preussischen zum Muster gedient hat; in weitem Masse sind auch die „Grundrechte des deutschen Volkes“ [1], wie sie im Jahre 1848 in der Frankfurter Paulskirche beraten und ausgearbeitet waren, zu Grunde gelegt worden. Da diese letzteren aber selbst wieder zum grossen Teil auf dem belgischen Vorbilde beruhen [2], so bilden sie nur das Bindeglied zwischen den preussischen und belgischen Grundrechten und werden in der späteren Darstellung nur da kurz gestreift werden, wo die Aehnlichkeit besonders deutlich zu Tage tritt.

An den vielfachen Veränderungen, welche die Preussische Verfassungsurkunde fernerhin noch erfahren hat, haben die Grundrechte einen nicht unerheblichen Anteil genommen. So hat sich ihr Bild seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts bis zur Gegenwart ziemlich verschoben [3].

Die Ursachen dieser Aenderungen sind äusserst mannigfaltig. Unter der Fülle der Momente, welche hier zusammengewirkt haben, heben wir als besonders wichtig drei hervor: Die Notwendigkeit der Detaillierung der Grundrechtssätze, den „Kulturkampf“ und die Gründung des deutschen Bundesstaates.

Als nach Erlass der Verfassung das Parteileben mit seinen Folgen begann, erkannte man gar bald, dass die viel zu allgemein gehaltenen „Grundrechtsphrasen“ [4] den auf sie gesetzten Erwartungen keineswegs entsprachen, sondern, um überhaupt greifbar und wirksam zu werden, einer ausführlichen Ausgestaltung im Wege der Spezialgesetzgebung bedurften. Diesen Forderungen wurde

---

[1] Arndt, Komm. S. 66.

[2] Jellinek, A.St.L. S. 485; Smend S. 5.

[3] Im einzelnen werden diese Aenderungen im vierten Abschnitt anzugeben sein.

[4] Ueber diesen Fehler vgl. v. Treitschke l. c. S. 165/166; v. Schulze in Marquardsens Handbuch S. 27/28.

aber nur zum geringsten Teile entsprochen, ja einzelne Artikel der Verfassungsurkunde sind heute noch unausgeführt geblieben[1].

Zwar nicht so umfangreich, aber darum nicht minder wichtig sind die Veränderungen, welche der sog. Kulturkampf hervorgerufen hat. Sie beziehen sich auf die Art. 15, 16 und 18 V.U.

Am hervorragendsten und einschneidendsten hat auf die Gestaltung der preussischen Grundrechte die Aufrichtung des Norddeutschen Bundes und Deutschen Reiches ihren Einfluss ausgeübt[2]. Kraft des Grundsatzes „Reichsrecht bricht Landesrecht" hat die Reichsverfassung nicht nur eine Reihe der preussischen Grundrechtsmaterien ihrer Kompetenz unterstellt, sondern auch selbst verschiedene das preussische Recht ersetzende Bestimmungen getroffen[3]. — Diese Rechtslage ist aber nur die gegenwärtige und kann sich stets ändern, da das Deutsche Reich gemäss seiner im Art. 78 R.V. begründeten Kompetenz-Kompetenz fähig ist, seine Gesetzgebungsbefugnis auf Kosten der Einzelstaaten zu erweitern. Es kann also das Reich allen Gliedstaaten, somit auch Preussen, die ihnen noch verbliebenen Grundrechtszusicherungen nehmen und von Reichs wegen im Wege der Reichsgesetzgebung allen Reichsbürgern garantieren.

§ 9.

Deutschland[4].

Auch die grundrechtlichen Bewegungen im deutschen Gesamtstaate knüpfen an das Jahr 1848 an. Zwar hatte bereits die deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815 in Art. XVIII[5] eine

---

[1] So Art. 17, der ein Gesetz über Kirchenpatronat in Aussicht gestellt hatte; Art. 20—25 über das Schulwesen (gemäss Art. 112); Art. 26, welcher ein Gesetz über Unterrichtswesen versprochen hatte; Art. 31 über Korporationsrechte von Vereinen. Dagegen haben aufgehört „Worte ohne juristischen Inhalt, fromme Wünsche, Monologe des Gesetzgebers" (v. Schulze in Marquardsen § 13) zu sein die Art. 4—6, 9, 19, 27, 29—30, 40.

[2] v. Rönne I 1 66; Bornhak I 279.

[3] In Kraft stehen heute vom II. Titel der Pr.V.U. nur noch die Art. 4, 5, 9, 13, 14, 29—32, 40—42.

[4] Zoepfl l. c. II 340, 445; Stahl l. c. II 2 525; Bornhak I 276; v. Schulze, Pr.St.R. I 128; Arndt, R.St.R. S. 19.

[5] Zoepfl II § 288. — Art. XVIII lautet:

Die verbündeten Fürsten und freyen Städte kommen überein den Unterthanen der deutschen Bundesstaaten folgende Rechte zuzusichern:

— wenn auch sehr eingeschränkte — Erklärung der Rechte für die Untertanen in allen deutschen Landen verheissen, aber an die wirkliche Aufstellung von Grundrechten trat doch erst im Jahre 1848 die in der Frankfurter Paulskirche tagende deutsche konstituierende Nationalversammlung heran. Eigentlich mit der Ausarbeitung einer einheitlichen deutschen Bundesverfassung betraut, hielt sie es für ihre erste und wichtigste Aufgabe, als Fundament des weiteren staatlichen Baues zunächst die Grundrechte des deutschen Volkes festzustellen. Nachdem viel Mühe und Zeit für die Beratungen aufgewendet war, wurden diese Grundrechte von der Versammlung am 21. Dezember 1848 angenommen, vom Reichsverweser am 27. Dezember als „Reichsgesetz" publiziert und im nächsten Jahre in die Reichsverfassung als Abschn. VI, §§ 130—197, aufgenommen.

Der schwere Fehler der Nationalversammlung lag in der irrigen Ansicht, die Grundrechte eines Volkes liessen sich ohne Rücksicht auf die Verfassungsorganisation feststellen, während man doch hätte einsehen sollen, dass solche Rechte ohne die Existenz des erst zu schaffenden konkreten Staatswesens noch zwecklos und sinnlos waren. Wieviel richtiger hatten dagegen die Amerikaner zuerst

---

a) Grundeigenthum ausserhalb des Staates, den sie bewohnen, zu erwerben und zu besitzen, ohne deshalb in dem fremden Staate mehreren Abgaben und Lasten unterworfen zu seyn, als dessen eigene Unterthanen.

b) Die Befugniß

1tens des freyen Wegziehens aus einem deutschen Bundesstaat in den andern, der erweißlich sie zu Unterthanen annehmen will, auch

2tens in Civil und Militärdienste desselben zu treten, beydes jedoch nur in so fern keine Verbindlichkeit zu Militärdiensten gegen das bisherige Vaterland im Wege stehe; und damit wegen der dermalen vorwaltenden Verschiedenheit der gesetzlichen Vorschriften über Militärpflichtigkeit hierunter nicht ein ungleichartiges für einzelne Bundes Staaten nachtheiliges Verhältniß entstehen möge, so wird bey der Bundesversammlung die Einführung möglichst gleichförmiger Grundsätze über diesen Gegenstand in Berathung genommen werden.

c) Die Freyheit von aller Nachsteuer (jus detractus, gabella emigrationis) in sofern das Vermögen in einen andern deutschen Bundesstaat übergeht und mit diesem nicht besondere Verhältnisse durch Freyzügigkeits Verträge bestehen.

d) Die Bundesversammlung wird sich bey ihrer ersten Zusammenkunft mit Abfassung gleichförmiger Verfügungen über die Preßfreyheit und die Sicherstellung der Rechte der Schriftsteller und Verleger gegen den Nachdruck beschäftigen.

ihre Bundesverfassung geschaffen und waren dann auf dieser Grundlage erst zum Entwurf von Grundrechten geschritten. Die Frankfurter Grundrechte überbieten nach Inhalt und Umfang alle früheren Vorbilder. Aber trotzdem, und auch trotz ihrer ausdrücklichen Aufhebung am 23. August 1851 haben sie doch zu einem Teile bleibende Bedeutung insofern, als manche ihrer Bestimmungen deutliche Spuren in dem heute geltenden Reichsrecht hinterlassen haben. Ist doch die Frankfurter Reichsverfassung überhaupt in vielen Punkten „die Grundlage unserer heutigen Reichsverfassung geworden“ [1].

In den letzten Jahrzehnten ist die in den meisten Verfassungsurkunden des 19. Jahrhunderts deutlich erkennbare Tendenz, einen Grundrechtskatalog aufzustellen, erheblich zurückgegangen [2]. Den Anfang mit dieser Neuerung machte die Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 1. Juli 1867, die dann mit wenigen Aenderungen in die des Deutschen Reiches von 1871 übergeleitet wurde. Ihnen folgte 1875 die Verfassung der französischen Republik, also gerade desjenigen Staates, in welchem die Idee der „Menschen- und Bürgerrechte“, d. i. der Vorläufer der modernen Grundrechte, ihren Ursprung genommen hatte. Die Ursache dieser Erscheinung bildet wohl die Erkenntnis, dass es unpraktisch und überflüssig ist, eine Reihe solch allgemeiner und juristisch wenig brauchbarer Sätze in das Staatsgrundgesetz aufzunehmen. Bei der gedrängten Fassung eines solchen ist es auch schlechterdings unmöglich, über einige abstrakte Sätze hinauszukommen. In der richtigen Würdigung dieser Tatsache hat also auch die Reichsverfassung auf die Normierung von Grundrechten verzichtet. Bei der Beratung der am 16. April 1871 ihren Abschluss findenden Neuredaktion der Verfassungsurkunde wurde zwar im Reichstage von den Abgeordneten

---

[1] Zorn, Im neuen Reich S. 31.

[2] Während noch die Verfassungen fast aller deutschen Einzelstaaten, so insbesondere von Preussen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Oldenburg, Braunschweig, Koburg-Gotha, Waldeck, Reuss ä. L., Bremen, nicht minder aber auch die ausserdeutschen Verfassungsurkunden und Grundgesetze, so z. B. (vgl. Marquardsen, Handbuch d. öffentl. Rechts) der Staaten Niederlande (1815), Belgien (1831), Luxemburg (1868), Schweiz (1874), Oesterreich (1867), Dänemark (1849/1866), Schweden (1814), Norwegen, Italien (1848), Spanien (1876), Portugal (1826 f.) usw. sämtlich eine mehr oder minder umfangreiche Aufzählung von Grund- oder Freiheitsrechten enthalten, hat man in neuester Zeit darauf verzichtet, einen derartigen Katalog in die Verfassung einzustellen.

Reichensperger und Genossen der Antrag gestellt[1], in einem zweiten Abschnitt „Grundrechte“ das Recht der freien Meinungsäusserung, Pressfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsrecht, Freiheit des religiösen Bekenntnisses und der Religionsgesellschaften in ziemlich wörtlicher Uebernahme der preussischen Bestimmungen einzuschalten; man ist jedoch über den Antrag zur Tagesordnung übergegangen, hauptsächlich in der Erwägung, „dass eine verfassungsmässige Gewährleistung des Vereinsrechts, des Rechtes der freien Meinungsäusserung durch die Presse, sowie der Unabhängigkeit und der Freiheit des religiösen Bekenntnisses zwar von hervorragender nationaler Bedeutung sind, dass jedoch die beantragten Verfassungsbestimmungen in ihrer Allgemeinheit ungenügend erscheinen, das angestrebte Ziel zu sichern“[2]. Richtig erkannte man die Zwecklosigkeit der Aufnahme einer solchen Tabelle von Grundrechten, welche sich doch zur unmittelbaren praktischen Anwendung nicht geeignet, sondern zu ihrer Durchführung besonderer Gesetze bedurft hätten; dass man im Frankfurter Parlamente auf die Proklamierung der Grundrechte so grossen Wert legte, erklärt sich aus der allgemeinen Tendenz der damaligen Zeit, sich gegen die Willkür und die Eingriffe des Polizeistaates zu sichern, jener Zeit, die noch unter dem Drucke der Karlsbader Beschlüsse stand und schwer unter dem Metternichschen Regimente zu leiden hatte. Alles dies war jetzt überwunden, die Zeiten des freiheitlichen Schwärmens waren vorbei, und dank den veränderten staatlichen Zuständen durfte man jetzt viel nüchterner über diese Dinge denken. So kam es, dass man die Formulierung solcher abstrakten Grundrechtssätze für höchst überflüssig hielt und sich damit begnügte, die Aufstellung derartiger Garantien der Spezialgesetzgebung zu überlassen. Endlich erschien die Einfügung von Grundrechten in die Verfassung auch deshalb nicht als dringendes Bedürfnis, weil man doch nur das zusammengefasst hätte, was in den einzelstaatlichen Verfassungen ziemlich ausnahmslos schon enthalten war.

Aber trotzdem hat die Reichsverfassung die Grundrechte gefördert, und zwar in dreifacher Beziehung:

1. Art. 3 R.V. begründet „für ganz Deutschland“ „ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, dass der Angehörige (Untertan, Staatsbürger) eines jeden Bundesstaates in jedem andern Bundes-

[1] Hirths Annalen 1871, S. 329 f.

[2] Hirths Annalen 1871, S. 329.

staate als Inländer zu behandeln und demgemäss zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Aemtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechts und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen, auch in Betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist. — Kein Deutscher darf in der Ausübung dieser Befugnis durch die Obrigkeit seiner Heimat oder durch die Obrigkeit eines andern Bundesstaates beschränkt werden". — Die hohe Bedeutung dieser Verfassungsbestimmung besteht nicht etwa darin, dass diejenigen Grundrechte, welche bisher den Angehörigen z. B. des preussischen Staates nur in Preussen zustanden, ihnen nun auch in jedem andern deutschen Staate garantiert sind, und dass umgekehrt alle Reichsangehörigen in Preussen die Vorzüge und Vorteile der preussischen Grundrechte geniessen[1] — sondern vielmehr nur in dem negativen Inhalt, dass kein Reichsangehöriger in irgend einem Einzelstaate schlechter behandelt werden darf als in seinem eigenen Staate. Dies mag praktisch und tatsächlich auf dasselbe hinauskommen wie jene eben zurückgewiesene Auffassung, macht aber für die juristische Konstruktion dieses Verhältnisses einen grossen Unterschied. Positiv[2] bildet dieser Artikel lediglich „ein Programm, das in seinen einzelnen Bestandteilen erst spezialgesetzlich zur Durchführung gelangen musste" und auch gelangt ist.

2. Ferner ist eine ganze Reihe von Grundrechtsmaterien durch Art. 4 R.V. der Reichskompetenz unterworfen worden. In Betracht kommen die Ziffern 1, 10, 14, 16 dieses Artikels. Dieselben beziehen sich auf: Freizügigkeit, Heimats- und Niederlassungsverhältnisse, Staatsbürgerrecht, Passwesen und Fremdenpolizei, Gewerbebetrieb und Versicherungswesen (1), Post- und Telegraphenwesen (10), Militärwesen, Kriegsmarine (14), Presse und Vereinswesen (16). Damit schuf das Reich die Grundlage, auf welcher seine Gesetzgebung eine reiche Tätigkeit entfalten und allen Reichsangehörigen besseren und wirksameren Schutz verleihen konnte, als die abstrakten Grundrechtssätze der einzelnen Verfassungen dies bisher zu leisten vermocht hatten. In der Tat ist durch die Reichsgesetzgebung teils eine Fülle von Grundrechten statuiert und ausgebaut, teils eine

[1] Arndt, Komm. S. 67, 68; Laband I 167 f.
[2] Zorn I 348.

Menge Landesgrundrechte modifiziert und ergänzt worden. Die Reichsgesetzgebung hat „auf mehreren wichtigen Gebieten die religiöse, wirtschaftliche, bürgerliche und politische Freiheit durchgeführt und insoweit einen von der Landesgesetzgebung nicht mehr anzutastenden Rechtskreis geschaffen“ [1]. „Es ist die Aufgabe der Wissenschaft, aus diesem zerstreuten Stoffe die Prinzipien zu eruieren, welche in Bezug auf das Verhältnis des Individuums zur Allgemeinheit dem Reichsstaatsrecht zu Grunde liegen“ [2].

3. Endlich hat die Reichsverfassung doch auch selbst an verschiedenen Stellen vereinzelte eigene Bestimmungen über Grundrechtsmaterien — wenn auch nur auf die Beschränkung der individuellen Freiheit bezüglich — aufgenommen. So statuiert z. B. der Art. 57 die (die persönliche Freiheit sehr einschränkende) allgemeine Wehrpflicht aller Deutschen; Art. 41 gestattet die Verleihung des Enteignungsrechtes an gewisse Eisenbahnen; nach Art. 68 können verschiedene Grundrechte nach Massgabe der Vorschriften des preussischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 über den Belagerungszustand zeit- und distriktsweise ausser Kraft gesetzt werden. Gemäss Art. 2 und 35 R.V. sind betreffs der Reichssteuern alle landesrechtlichen Privilegien mit Einschluss derer des königlichen Hauses aufgehoben.

Es wäre nun aber falsch, aus dieser Praxis des heutigen Staatslebens, keine Grundrechte mehr in die Verfassungsurkunden aufzunehmen, auf einen Rückgang des grundrechtlichen Schutzes des Individuums schliessen zu wollen. Im Gegenteil: indem man sich daran gewöhnt, die Abgrenzung der Individualsphäre von der staatlichen Sphäre gleich der Spezialgesetzgebung zu überlassen, hat man durch die Möglichkeit genauerer Detaillierung dieser Sätze dem Individuum einen weit wirksameren und wertvolleren Schutz seiner Individualsphäre geschaffen. Somit kann man wohl behaupten, dass trotz scheinbaren Rückschrittes der Entwicklung das moderne Staatsrecht wegen der zahlreichen Spezialgesetze überaus reich an Grundrechten ist, viel reicher als jene Periode, in der man die Grundrechte noch feierlich in der Verfassung proklamieren zu müssen glaubte. Diese Zeiten gehören der Vergangenheit an, wir haben heute in diesen, unsern Vorfahren noch so hohen und wichtigen Dingen viel nüchterner und realer denken gelernt.

---

[1] Schwartz S. 50.

[2] Gierke l. c. S. 1134.

§ 10.

2. Die Wissenschaft.

Den entscheidenden Wendepunkt für die rechtliche Auffassung der Grundrechte bildet die französische Revolution[1]. Wie sie mit dem vorhandenen Rechtssystem überhaupt brach, so machte sie auch dem ganzen kunstvollen Bau des Naturrechts ein rasches Ende. 1789 entstand die berühmte Erklärung der Menschenrechte, welche auf die meisten Verfassungen des Kontinents ihren grossen Einfluss ausübte. Auf der Grundlage dieser Kodifikationen entwickelte sich eine ganz neue Lehre von den Grundrechten.

Den Ausgangspunkt dieser neuen Anschauung bilden Gesichtspunkte, welche so ziemlich das Gegenteil der naturrechtlichen Lehre darstellen. Die beiden Fundamentalsätze der modernen Auffassung lauten kurz: Die Entstehung des Staates beruht nicht auf einem Vertrage der Staatsangehörigen, sondern ist ein juristisch unkonstruierbares Faktum. Will man einen staatlosen Zustand annehmen, so muss man ihn jedenfalls als einen rechtlosen charakterisieren; alles Recht ist erst zufolge einer irgendwie gearteten Ordnung oder Gemeinschaft, in erster Linie zufolge der staatlichen Ordnung entstanden.

Die wissenschaftlichen Vertreter dieser modernen Grundsätze gehören meist der allerneuesten Zeit an. Bis zum Jahre 1850 ist z. B. von einer prinzipiellen Erörterung der Lehre von den Grundrechten noch kaum die Rede. Einer der wenigen, die einige Gedanken hierüber bringen, ist Stahl[2]. Nach ihm leiten sich diese Rechte „nicht bloss von der Staatsordnung her, sondern sind in der höheren Ordnung der sittlichen Welt begründet". Für die Rechtswissenschaft wertvoller sind Stahls weitere Ausführungen, dass eine höher ausgebildete Staatsordnung den Individuen gewisse Freiheiten und Güter nicht bloss tatsächlich gewähre, sondern als Rechte anerkenne, namentlich gesetzlich die Grenze festsetze, „welche die Obrigkeit in ihrer Fürsorge für das Oeffentliche ihnen gegenüber nicht überschreiten dürfe". „Das ist die Bedeutung der Erklärung der Rechte. Es sind also die den Untertanen anerkannten und ausdrücklich zugesicherten Rechte gegenüber der Staatsgewalt." „Kraft derselben . . . hat der Mensch eine Sphäre, in welcher nicht sowohl er dem Staate unterworfen, als vielmehr der Staat ihm ver-

[1] Jellinek, System d. subj. ö. R. S. 2.

[2] Die Philosophie des Rechts II 2 519.

pflichtet ist.“ — Weiter sind diese Gedanken aber noch nicht ausgeführt. Erst im Jahre 1852 wird „endlich in der deutschen Wissenschaft der Versuch einer streng juristischen Erfassung der öffentlichen Rechte unternommen in der epochemachenden Abhandlung, welche C. F. v. Gerber über dieses Thema veröffentlicht“ [1]. Gerber bringt die erste systematische und rein staatsrechtliche Untersuchung über die öffentlichen Rechte des Individuums. Trotz ihrer noch skizzenhaften Anlage nennt Jellinek (l. c.) diese Abhandlung „einen Markstein in der Geschichte der Staatslehre“. Seitdem ist dieses Thema in immer steigendem Masse Gegenstand wissenschaftlicher Erörterung geworden und alle Schriftsteller beschäftigen sich — leider meist recht flüchtig — damit in ihren Werken. Infolgedessen überall viele Streitpunkte und grosse Kontroversen. Ein kurzer Ueberblick über die Literatur ergibt, „dass die grösste Unklarheit und Verwirrung, unversöhnliche Gegensätze und Widersprüche in den Fundamentalsätzen herrschen, auf denen die verschiedenen Autoren ihr Lehrgebäude errichten“ [2]. Besonders über den Begriff der Grundrechte herrscht grosse Uneinigkeit. Erst in allerneuester Zeit hat die Spezialliteratur eingegriffen und haben besonders die Werke Jellineks: „System der subjektiven öffentlichen Rechte“ und „Allgemeine Staatslehre“ wertvolle Beiträge zur Lösung des schwierigen Problems geliefert, ohne aber die Frage abgeschlossen zu haben [3]. Der Hauptstreitpunkt ist, wie bereits in der Einleitung erwähnt, der, ob die Grundrechte subjektive Rechte der Individuen seien oder nicht. Dass sie der Staatsgewalt Schranken ziehen und dadurch die freie Betätigung der staatsbürgerlichen Persönlichkeit gewährleisten sollen — darin stimmen die Meinungen überein; ob dagegen durch solche Beschränkung der Staatsgewalt den einzelnen Staatsangehörigen gewisse Ansprüche gegen den Staat erwachsen, ob also die Grundrechte subjektive öffentliche Rechte der Untertanen sind oder nicht — darüber gehen die Ansichten weit auseinander. Werfen wir zunächst einen Blick auf die allgemeine Literatur des Staatsrechts, um dann am Schluss die Monographien über dieses Thema schärfer ins Auge zu fassen.

[1] Jellinek, System d. subj. ö. R. S. 4.
[2] Jellinek l. c. S. 5.
[3] Zorn im Verwaltungsarchiv II 97.

Zweiter Abschnitt.

Der gegenwärtige Stand der Lehre.

I. Allgemeine Literatur.

A. „Grundrechte sind objektive Rechtsnormen."

§ 11.

Laband, Haenel, Zorn.

v. Gerber war der erste, der die subjektive Rechtsnatur der Grundrechte verwarf. Dieser seiner Anschauung, welche später[1] genauer zu erörtern sein wird, schliessen sich heute die bedeutendsten Staatsrechtslehrer an, aber alle bringen wegen der Verneinung des Charakters der Grundrechte als subjektiver öffentlicher Rechte nur sehr spärliche Ausführungen.

1. Wie gering LABAND über die Grundrechte denkt, erkennt man schon äusserlich an den wenigen Zeilen, die er ihnen in seinem „Staatsrecht des Deutschen Reiches" widmet[2]. Er erklärt ganz kategorisch, dass sowohl die bürgerlichen Rechte als insbesondere die Grundrechte „überhaupt keine Rechte im subjektiven Sinne" seien; „die Freiheitsrechte oder Grundrechte sind Normen für die Staatsgewalt, welche dieselbe sich selbst gibt, sie bilden Schranken für die Machtbefugnisse der Behörden, sie sichern dem einzelnen seine natürliche Handlungsfreiheit in bestimmtem Umfange, aber sie begründen nicht subjektive Rechte der Staatsbürger. Sie sind keine Rechte, denn sie haben kein Objekt". — Diese letztere Begründung dürfte aber doch wohl nicht so ganz genügen. Warum sollen z. B. persönliche Freiheit, Eigentum, Religionsfreiheit, Lehrfreiheit usw. keine Rechtsobjekte sein? Unter „Rechtsobjekt" versteht man nicht allein die körperlichen Gegenstände, „sondern auch

---

[1] Seine Schrift gehört zu den am Schluss zu besprechenden Monographien.

[2] LABAND l. c. I 188.

unkörperliche Güter, überhaupt alle Dinge, auf welche die Rechte sich beziehen“ [1]. Dass sich nun aber auf die persönliche Freiheit usw. keine Rechte sollen beziehen können, ist nicht einzusehen.

Gierke widerlegt in seiner Besprechung des Labandschen Werkes [2] dessen Behauptung mit folgenden Worten: „Laband übersieht dabei, dass, wenn man auch kurz von einem Rechte der Glaubens- und Gewissensfreiheit, der Pressfreiheit, der Versammlungsfreiheit usw. redet, damit doch keineswegs das Recht auf Vornahme gewisser Handlungen als Grundrecht bezeichnet werden soll. Das Grundrecht steckt vielmehr in dem mit der Mitgliedschaft im Staate gleichzeitig gesetzten Recht, vom Staate die Anerkennung des fraglichen Kreises von Handlungen als eines nichtstaatlichen Gebietes individueller Betätigung und folgeweise die Unterlassung störender Eingriffe in diese dem gemeinheitlichen Nexus entzogene Freiheitssphäre zu fordern.“ —

Wenn Laband in einer Anmerkung [3] die Richtigkeit seiner Anschauung aus der geschichtlichen Entwicklung abzuleiten sucht und mit dem Satze schliesst: „Die Anerkennung der Freiheitsrechte ist nur die Negation der früher bestandenen Beschränkungen“ — so ist dadurch immer noch nicht der Gedanke ausgeschlossen, dass der Staat als Zeichen der gesetzlichen Anerkennung der Freiheit von solchen Beschränkungen des Individuums ihm subjektive Rechte verliehen habe. Diese Möglichkeit wird man nicht ohne weiteres abweisen können; ob dieser Gedanke freilich richtig ist — diese Frage bedarf einer späteren sorgfältigen Prüfung, deren Ergebnis von einer Definition des Begriffes des subjektiven Rechts abhängen muss.

2. Auch Haenel bringt über die Grundrechte nur sehr spärliche und versteckte Angaben. Nach ihm sind die Staatsangehörigen „von seiten ihrer Pflichtstellung Untertanen, von seiten ihrer Rechtsstellung Staatsbürger“ [4]. Staatsbürgerrecht ist „die präjudizielle Bedingung der mit der Staatsangehörigkeit verknüpften besonderen öffentlichen Rechte“ [5]. Diese staatsbürgerlichen Rechte „gewinnen ihre praktische rechtliche Gestaltung und ihre wissenschaftliche Systematik durch den Unterschied und durch die Systematik der

[1] Cosack, Lehrbuch des deutschen bürgerlichen Rechts, 3. Aufl., Jena 1900, I 127, bes. S. 144.

[2] Jahrbuch für Gesetzgebung im Deutschen Reich VII (1883) 1133.

[3] I 138 Anm. 2. [4] l. c. I 96.

[5] I 355.

einzelnen Verwaltungszweige, welche zusammengefasst die Verwaltung des Staates in Gesetzgebung und Vollziehung darstellen. Dies gilt insbesondere auch von den ‚Grundrechten des Volkes' im (Einzel)staate. Sie sind nichts anderes als zur Höhe von verfassungsmässigen[1] Bestimmungen erhobene Rechtsgrundsätze für einzelne oder mehrere Verwaltungszweige unter dem einseitigen Gesichtspunkt der staatsbürgerlichen Berechtigung, welche entweder dem Staate gewisse Aufgaben für seine Mitglieder neu zuweisen oder sicherstellen oder aber — als sog. negative Freiheitsrechte — der Staatsgewalt feste rechtliche Grenzen gegenüber der individuellen Freiheit ziehen"[2].

Haenel leugnet also auch, obwohl er öffentliche Rechte schlechthin anerkennt, die Existenz von Grundrechten = subjektiven Rechten des Individuums und weist dieselben als Schranken der Staatsgewalt ins Verwaltungsrecht. Eine nähere Begründung dieser Auffassung der Grundrechte fehlt aber; man vermisst jede Aufklärung darüber, warum denn die Grundrechte keine subjektiven Rechte sein können.

3. Nicht allzu zahlreich sind auch die Bemerkungen über die Grundrechte, welche sich in den Werken Zorns finden. Während Zorn in der Bearbeitung des ersten Bandes von Rönnes Preussischem Staatsrecht[3] eine Reihe von Gedanken hat stehen lassen, aus denen man schliessen möchte, er halte die Grundrechte für subjektive Rechte — die Behandlung der Grundrechte selbst steht mit dem 2. Bande noch aus —, erklärt er in seinem früher erschienenen „Staatsrecht des Deutschen Reiches"[4] die Ansicht Labands für die „prinzipiell richtige Auffassung des staatsrechtlichen Charakters der Grundrechte". Deutlich ist diese seine Anschauung aus einer Stelle in Hirths Annalen[5] zu ersehen, wo er etwas verächtlich von der „Theorie der phrasenhaften Menschen- oder Grundrechte" spricht. Endlich berührt Zorn die Frage der subjektiven öffentlichen Rechte ganz kurz in seinen „Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit"[6].

An der angeführten Stelle seines Reichsstaatsrechts[7] bemerkt Zorn, „ . . . dass die strenge Systematik des Staatsrechtes für die Darstellung des Rechtsinhaltes der Staatsangehörigkeit fordern müsste

[1] Haenel bezeichnet also nur die in der Verfassung stehenden „Grundrechte" als solche.

[2] l. c. I 356.

[3] v. Rönne l. c., 5. Aufl., I 600.

[4] I 371.

[5] 1889, S. 352.

[6] Verwaltungsarchiv II 97.

[7] I 369 f.

entweder, dass man sich begnüge mit dem allgemeinen Satze: der Staatsangehörige ist seinem Staate zum Gehorsam und der Staat seinem Angehörigen zu Schutz verpflichtet, oder aber, dass man die ganze Rechtsordnung unter der Rubrik ‚Rechtsinhalt der Staatsangehörigkeit' darstelle". Die Theorie habe aber einen mittleren Weg eingeschlagen und unter „Staatsangehörigkeit" den juristisch nicht formulierten Begriff der Grundrechte gegeben, d. h. nur einen kleinen Ausschnitt der vielen auf die Staatsangehörigkeit bezüglichen Rechtssätze. Dies sei systematisch unrichtig, aber aus dem andern Gesichtspunkte zu verteidigen, dass man durch diese Darlegung der Ordnung, „in deren Rahmen das Leben der Angehörigen des Staates sich bewegt", einen Ueberblick gewinne „über den Kulturgrad, den die Staats- und Rechtsordnung repräsentiert" [1].

Zorn geht in seinen Ausführungen von der üblichen Subsumierung der Grundrechte unter „Rechtsinhalt der Staatsangehörigkeit" aus und bezeichnet die Aufzählung einzelner Grundrechte unter diesem Gesichtspunkt mit Recht als systematisch unrichtig. Wenn er aber weiterhin daraus die Konsequenz zieht, den Grundrechtsbegriff zu verwerfen, so geht er hierin doch wohl zu weit, insofern als er zuerst noch hätte prüfen können, ob denn der von ihm mit Recht verworfene, in der Theorie aber leider übliche Weg, auf dem man immer noch zum Grundrechtsbegriff gelangen zu können glaubt, der einzige sei. Diese Frage wird in den ferneren Ausführungen etwas genauer zu erwägen sein. Jedenfalls darf man zur Erklärung der Grundrechte nicht, wie es gewöhnlich geschieht, von einer Darlegung des Rechtsinhalts der Staatsangehörigkeit ausgehen.

Ausführlicher sind die Angaben von Bornhak, v. Seydel, v. Sarwey, Mayer und andern Schriftstellern.

§ 12.

Fortsetzung: Bornhak, v. Seydel, v. Sarwey, Mayer u. a.

4. Bornhak beginnt seine Erörterungen über die Stellung der Staatsangehörigen[2] zutreffend damit, dass „die Staatsangehörigkeit nicht, wie die frühere Theorie es allgemein auffasste, ein Inbegriff von Rechten des Individuums gegen den Staat, sondern eine allumfassende Verpflichtung der Untertänigkeit unter den Staat" [3] sei. „Diese aus dem staatlichen Herrschaftsrechte sich er-

[1] I 372.
[2] I 230 f., bes. 238 f.
[3] I 240.

gebende allumfassende Gehorsamspflicht bezeichnet das Wesen der Staatsangehörigkeit, erschöpft es aber auch."

Bornhak geht noch weiter und behauptet, es gebe überhaupt keine Rechte der Staatsangehörigen, die sich als subjektive Rechte charakterisierten. „Subjektive Rechte des Individuums gegen den Staat . . . sind begrifflich undenkbar." „Wechselseitige Rechte sind nur möglich, wenn beide Faktoren derselben sie beherrschenden Rechtsordnung unterworfen sind[1]. Dies ist hier nicht der Fall. Der Staat als Quelle der Rechtsordnung steht über dem Rechte. Es ist lediglich sein eigener Wille, wenn und soweit er sich der Rechtsordnung unterwirft. Der Untertan kann daher kein Recht gegen den Staat wider dessen Willen geltend machen. Nimmt man die Möglichkeit eines subjektiven Rechts der Untertanen gegen den Staat an, so würde trotzdem der Staat jeden Augenblick in der Lage sein, dieses Recht durch seine Gesetzgebung zu kassieren." „Steht es aber rechtlich vollständig in dem Belieben des einen Teils, ob er einem gegen ihn geltend gemachten Anspruch genügen will oder nicht, so ist dieser Anspruch kein subjektives Recht, es entsteht zwischen beiden Teilen kein bindendes Rechtsverhältnis[2]."

Gegen diese Behauptungen ist verschiedenes einzuwenden. Allerdings unterliegen, wie Gierke[3] richtig bemerkt, die Grundrechte wie alle subjektiven Rechte „formell der souveränen Verfügung des Staates"; „allein solange sie bestehen, erkennt der Staat selbst es als eine Aussage des Rechtsbewusstseins an, dass sie seiner Willenssphäre eine ihn rechtlich bindende Schranke setzen". Die Garantien der Individualfreiheit werden durch die Rechtsordnung gewährt. Solange diese besteht, bestehen auch die subjektiven Rechte. Dies gilt zweifellos für den konstitutionellen Staat: in ihm bietet die zu jeder Gesetzesänderung notwendige Zustimmung der Volksvertretung sicherlich eine ausreichende Gewähr dafür, dass der Staat diese Rechte der Untertanen nicht ohne weiteres „kassiere". Dies gilt aber auch für den absoluten Staat, insofern in ihm eine Grundrechte verleihende Rechtsordnung vorhanden ist. Die formelle Möglichkeit, diese Rechtsordnung zu ändern oder aufzuheben, ändert doch, solange dieselbe noch besteht, materiell nichts an dem Begriff und Inhalt der dieselbe bildenden Rechtssätze. Solange ist auch ein „bindendes Rechts-

[1] A. M. mit Recht Jellinek, System d. subj. ö. R. S. 9.

[2] I 269.

[3] Jahrbuch für Gesetzgebung im Deutschen Reiche VII (1883) 1134.

verhältnis“ vorhanden. Bornhaks Ausführungen stehen also nicht im Wege, die Grundrechte als subjektive Rechte zu bezeichnen; ob sie es wirklich sind, wird die weitere Untersuchung ergeben.

Dagegen ist Bornhak beizustimmen, wenn er sagt, dass aus der Staatsangehörigkeit nur Pflichten, keine Rechte, also auch keine Grundrechte, entspringen. Bornhak scheint aber hieraus zu folgern, dass es überhaupt keine Grundrechte gebe, denn er begnügt sich damit, — negativ — zu konstatieren, dass die Staatsangehörigkeit nicht Ausgangspunkt der Grundrechte sei, unterlässt es aber, — positiv — nach einer andern Quelle zu suchen. Und diese Aufgabe dürfte doch recht lohnend sein. Die einzige Quelle aller subjektiven Rechte ist die objektive Rechtsordnung. Will man also untersuchen, ob Grundrechte subjektive Rechte seien oder nicht, so darf man einzig und allein diese objektive Rechtsordnung zum Ausgangspunkt der Betrachtung wählen, aber nicht die Staatsangehörigkeit. Aus dem Umstande, dass die Normen über die Grundrechte kraft des Territorialprinzips nur im Inlande gelten[1], der Staat also mit dem Erlass von Rechtsnormen die in letzteren enthaltenen Grundrechte nur den eigenen Staatsangehörigen[2] verleiht, mag vielleicht die irrige Auffassung entstanden sein, Grundrechte seien ein Ausfluss der Staatsangehörigkeit. Letztere ist aber nicht die Quelle, sondern eine der Voraussetzungen[3] der „Grundrechtsfähigkeit“.

5. Aehnlich wie Bornhak erörtert auch v. Seydel zuerst das Wesen der Staatsangehörigkeit. Er fasst die Ausführungen, welche er in seinem „Bayrischen Staatsrecht“[4] über den rechtlichen Inhalt der Staatsangehörigkeit und speziell über ihr Verhältnis zu den subjektiven Rechten macht, am Schluss[5] dahin zusammen: „Die Staatsangehörigkeit ist kein Recht, sondern das Verhältnis der Untertänigkeit unter die Staatsgewalt. Aus derselben ergibt sich unmittelbar die Gehorsamspflicht, deren verschiedene Folgen in den einzelnen Gebieten staatlicher Tätigkeit zu Tage treten; an dieselbe knüpfen sich eine Reihe von Rechten, die zwar den Besitz der Staatsangehörigkeit zur Voraussetzung haben, aber nicht daraus hervorgehen.“ Den wirklichen Ursprung dieser Rechte gibt er kurz vorher an[6]: „Diese Rechte sind kein Patrimonium, welches die

[1] Zorn, Reichsstaatsrecht I 393.
[2] So das Prinzip; über die Ausnahmen vgl. später.
[3] Bornhak I 273; ähnlich Laband I 127.
[4] I 558 f., bes. S. 568 f. [5] I 572. [6] I 568/569.

Staatsangehörigkeit von vornherein in das Staatsrecht mitbringt, . . . sondern es sind Befugnisse, welche da und dort . . . an die Staatsangehörigkeit geknüpft sind, . . . Befugnisse, deren Vorhandensein und Gestaltung sich . . . durch die Erwägung ergibt, ob und inwieweit auf diesem oder jenem Gebiete die Einräumung solcher Rechte . . . notwendig und förderlich erscheint."

Nicht aber zählt v. Seydel zu diesen aus der öffentlichen Rechtsordnung fliessenden und die Staatsangehörigkeit voraussetzenden Befugnissen die sog. Grundrechte. „Diese angeblichen Rechte . . . sind ‚Normen' des ‚Handelns der Regierungsgewalt' (ZACHARIAE l. c. I § 87 Anm. 1 S. 406), aber keine Rechte der einzelnen Staatsangehörigen[1]." Zur Begründung dieser Behauptung führt er aus: Die Grundrechte sind „geschichtlich zu erklären[2]. Sie bezeichnen . . . die Tatsache, dass früher einmal etwas verboten war, was jetzt erlaubt ist . . [3]." Seydel erblickt also in ihnen solche Rechtssätze, welche erklären, dass eine ehemalige Beschränkung der Handlungsfreiheit des Individuums nicht mehr bestehen soll, „dass niemand, also auch keine Behörde, ohne Rechtsgrund in die Rechts- und Handlungssphäre eines andern eingreifen darf". Ihre rechtliche Bedeutung sieht Seydel lediglich darin, „dass, wenn die Gesetzgebung die individuelle Freiheit in gewissen Gebieten beschränken wolle, sie auf dem Wege der Verfassungsänderung verfahren müsse"[4].

Gegen die Ausführungen v. Seydels lässt sich einwenden: Wenn der Staat durch seine Organe nicht in die Rechtssphäre des Individuums eingreifen darf, so kann man wohl daraus für ihn die Verpflichtung folgern, diese Sphäre des Individuums zu respektieren und anzuerkennen, eine Verpflichtung, die er sich zu Gunsten des Individuums selbst auferlegt hat. Wenn nun auch nicht gerade behauptet werden kann, dass jeder Verpflichtung auf der andern Seite eine Berechtigung entspricht[5], so muss doch zugegeben werden, dass dies — allerdings nicht die Regel, aber immerhin — wahrscheinlich, jedenfalls möglich ist. Seydel widerlegt diese Möglichkeit nicht. Also müssen wir mit ihr rechnen und dürfen die Konstruktion der Grundrechte als subjektiver Rechte nicht von vornherein als unrichtig verwerfen.

---

[1] I 571. [2] Ebenso LABAND I 138 Anm. 2. [3] I 571.

[4] l. c. I 572. Hier finden wir selbst bei Seydel die unrichtige Vorstellung, dass Grundrechte nur in Verfassungen vorkommen könnten.

[5] Man denke z. B. an die „Auflage" im Erbrecht (B.G.B. § 1940).

6. v. SARWEY legt der Erklärung des Wesens der Grundrechte[1] den Gegensatz zwischen dem absoluten Staat und dem Verfassungsstaat zu Grunde und bezeichnet es als eines der wesentlichsten Momente des letzteren, „dass der Staatsgewalt gewisse Grenzen durch die Anerkennung der individuellen Rechts- und Freiheitssphäre gezogen und die tatsächlichen Voraussetzungen, unter denen die Staatsgewalt in dieselbe eingreifen kann, gesetzlich bestimmt werden"[2]. Vom Standpunkt des Individuums aus betrachtet stellt sich diese Beschränkung des Staates als Individualrecht, als System der „Grundrechte" dar. Diese „Grundrechte darf man nun nicht als eine besondere Lehre von den Rechten und Pflichten der Staatsbürger ausscheiden"[3], vielmehr enthalten dieselben[4] teils Verwaltungsrechtsnormen — indem sie bestimmen, wie weit die Staatsgewalt bei Ausübung ihrer Funktionen in die Freiheitssphäre eingreifen darf — teils blosse Direktiven für die Gesetzgebung. Falsch ist die frühere Theorie, wonach „durch einige allgemeine Sätze in Verfassungsurkunden das Recht der Persönlichkeit gegen die staatliche Gewalt in einer den Bedürfnissen des wirklichen Staatslebens entsprechenden Weise geschützt werden könne"[5]; vielmehr erhalten diese Grundrechte erst durch genaue gesetzliche Detaillierung in den Ausführungsgesetzen zur Verfassung ihren juristisch fassbaren Charakter[6].

Mit Recht warnt v. Sarwey davor, die Erklärung der Grundrechte an die Lehre von den Rechten der Staatsbürger anzuschliessen; anderseits steht aber nach seinen Ausführungen doch wohl nichts im Wege, die Grundrechte als subjektive öffentliche Rechte[7] zu bezeichnen.

7. Nach OTTO MAYER[8] sind die Grundrechte oder Freiheitsrechte „Vorbehalte des Gesetzes", welche die — im Gegensatz zur Justiz — im allgemeinen freie und aus eigener Kraft wirkende Verwaltungstätigkeit bezüglich einzelner Gegenstände an das verfassungsmässige[9] Gesetz binden. Hierin liegt der sehr richtige Ge-

[1] Staatsrecht des Königreichs Württemberg I 173 f.

[2] l. c. I 173. [3] I 176.

[4] Staatsrecht des Königreichs Württemberg I 176/177; derselbe, Allgemeines Verwaltungsrecht, in Marquardsens Handbuch I 2 119 f.

[5] Allgemeines Verwaltungsrecht l. c. I 2 119.

[6] Staatsrecht des Königreichs Württemberg I 176. a. M. MAYER l. c. I 75.

[7] Sofern natürlich die sonstigen Begriffsmerkmale solcher vorhanden sind.

[8] Deutsches Verwaltungsrecht I 74/75.

[9] Also auch Mayer kennt nur Verfassungs-Grundrechte.

danke, dass die Staatsgewalt bei ihrem Tätigwerden grundsätzlich alles darf, dass sie aber durch eine Reihe von positiven Rechtsnormen gehindert wird, über eine bestimmte Schranke hinauszugehen und zu sehr in die Individualsphäre der Untertanen einzugreifen.

8. Weitere Vertreter der Ansicht, dass man Grundrechte nicht als subjektive öffentliche Rechte qualifizieren dürfe, sind Anschütz[1], Gneist, Leuthold[2], Unger[3] u. a.[4].

B. „Grundrechte sind subjektive öffentliche Rechte."

Die andere Theorie, welche trotz der vorstehend ausgeführten schwerwiegenden Gegendeduktionen bedeutender Geister bis jetzt herrschend geblieben ist, gibt zu, dass die Grundrechte allerdings zunächst objektive, die Staatsgewalt beschränkende Rechtsnormen im Gewande subjektiver Berechtigung sind, betont aber mit allem Nachdruck, dass diese Rechtsnormen den Staatsbürgern gleichzeitig subjektive öffentliche Rechte verleihen, Rechte, die der Staat im Wege der gesetzlichen Selbstbeschränkung seinen Angehörigen eingeräumt hat.

§ 13.

Zoepfl, v. Rönne.

1. Einer der ältesten Vertreter dieser Ansicht ist Zoepfl. Seine Erörterungen enthalten die grundlegenden, seitdem immer wiederkehrenden Gedanken. Danach steht der Staat dem Individuum gegenüber herrschend da, die Spezialinteressen müssen den Gesamtinteressen untergeordnet sein. Die Herrschaft des Staates enthält aber keine Vernichtung der individuellen Freiheit, sie ist nicht schrankenlos, sondern findet ihre natürlichen Grenzen an ihren Pflichten. „Wo der Staat endigt, beginnen die Volksrechte", d. h. die Rechte der Individuen gegenüber der Staatsgewalt[5]. „Man versteht unter Volksrechten insbesondere jene politischen Rechte, welche den Untertanen als einzelnen, der Unterwerfung unter die Staatsgewalt unbeschadet, im Verhältnisse zu dieser, d. h. dem Souverän gegenüber zustehen[6]."

---

[1] In Holtzendorffs Enzyklopädie II 535.

[2] Annalen des Deutschen Reiches 1884, S. 865.

[3] System des österreichischen allgemeinen Privatrechts, 8. Aufl., Leipzig 1868, I 508.

[4] Ausführliche Aufzählung bei G. Meyer l. c. S. 722 Anm. 2.

[5] Zoepfl l. c. §§ 6, 52. [6] Zoepfl l. c. § 290.

Diesen Ausführungen Zoepfls ist beizustimmen. Nur der letzte Satz ist insofern etwas irreführend, als man daraus vielleicht entnehmen könnte, die Grund-(Volks-)rechte seien originäre — und nicht durch die objektive Rechtsordnung gesetzte — Rechte.

2. Auf ihn folgt v. RÖNNE[1]. Er geht in dem Kapitel über „Begriff, Erwerb, Verlust der Staatsangehörigkeit“[2] davon aus, dass die Individuen zum Staate im Verhältnis der Unterordnung stehen, dass sie der Staatsgewalt unterworfen, somit „Untertanen“ des Staates sind. Anderseits werden die Staatsangehörigen aber, „insofern ihnen neben den politischen Pflichten auch öffentliche Rechte zustehen, als ‚Staatsbürger‘ bezeichnet“[3]. „Das Staatsbürgerrecht ist der Inbegriff derjenigen Rechte, welche dem Staatsbürger als solchem, also ohne besondere Erwerbung, dem Staate gegenüber zustehen, nämlich derjenigen Rechte, welche jedem Staatsgenossen schon wegen dieser rechtlichen Eigenschaft als Teilnehmer der Staatsgenossenschaft gebühren[4].“ Des weiteren erkennt v. Rönne jedem Menschen, „ganz abgesehen von der äusserlichen Rechtsordnung des Staates . . . gewisse durch die Ideen der menschlichen Gesellschaft und ihrer Gliederung gesetzte Rechte“ zu[5] und versteht darunter „diejenigen Rechte, welche der Staat seinen Gliedern gewährt und welche öffentlicher Natur sind, weil ihre Ausübung im Interesse des Gemeinwesens geordnet werden muss. Diese Rechte sind aber Befugnisse, welche der einzelne vom Gesetz empfängt, und zur Gewähr dieser Rechte stellt die Verfassung[6] rechtliche Grundsätze fest über diejenigen Schranken der Regierungsgewalt bzw. Normen ihres Handelns, welche sich aus der Natur des Rechtsstaates und aus dem Verhältnis des einzelnen zu diesem ergeben“[7]. „Die allgemeinen Menschen- wie die staatsbürgerlichen Rechte sind, der Regierung gegenüber, an sich bloss sittliche, ohne Garantie der äusseren Geltung. Letztere erlangen sie erst durch ihre Feststellung und Anerkennung durch das positive Recht. Die durch das Staatsgesetz bestimmte Sphäre der natürlichen und sittlichen Freiheit wird als das verfassungsmässige politische Recht bezeichnet, und der Inbegriff der politischen Rechte,

---

[1] Zorn hat diese Ausführungen v. Rönnes unverändert in die von ihm bearbeitete 5. Auflage des v. Rönneschen Werkes übernommen.

[2] ZORN—v. RÖNNE I 597 f.

[3] l. c. S. 598.

[4] l. c. S. 600.

[5] l. c. S. 600 Anm. 2.

[6] Nur die Verfassung?

[7] l. c. S. 600.

welche dem Volke und seinen Gliedern gegenüber der staatlichen Gewalt zustehen, wurde und wird wohl auch als das System der Volksfreiheit oder auch als ‚die Grundrechte' bezeichnet[1]."

Die Bedeutung der Ausführungen v. Rönnes für die Förderung der Grundrechtstheorie liegt vor allem in dem nachdrücklichen Betonen folgender Sätze:

a) dass der Staatsangehörige zunächst Untertan, sodann erst Staatsbürger ist;

b) dass die Staatsangehörigen ihre staatsbürgerlichen Rechte im weiteren Sinne nicht ipso iure, nicht aus sich heraus haben[2], sondern dass der Staat sie ihnen erst verleihen muss;

c) endlich dass diese Rechte dadurch gewährt werden, dass der Staat rechtliche Grundsätze über die Schranken der Regierungsgewalt aufstellt, dass also die Garantie der äusseren Geltung dieser Rechte abhängig ist von der gesetzlichen Feststellung und Anerkennung.

Diese Grundgedanken v. Rönnes sind von andern Vertretern der herrschenden Meinung in der Gegenwart, namentlich von Georg Meyer und Hermann Schulze, weiter ausgebaut worden.

§ 14.

Fortsetzung: G. Meyer, v. Schulze.

3. Georg Meyer betrachtet gleich v. Rönne die Individuen in erster Linie als Untertanen und führt dies, wie folgt, aus[3]: „Die Individuen stehen zum Staate im Verhältnis der Unterwerfung. Sie sind in erster Linie Objekte der Staatsherrschaft und dem Staate durch Pflichten verbunden. Ausserdem wird aber der Staatsverband für die der Staatsherrschaft unterworfenen Personen eine Quelle von Rechten, so dass sie innerhalb desselben auch die Stellung von berechtigten Subjekten einnehmen." Die staatlichen Rechte der Individuen zerfallen in die politischen, „welche dem einzelnen eine Teilnahme an der Ausübung staatlicher Herrschaft gewähren", und in die bürgerlichen, „welche sich auf das Verhältnis der Individuen zum Staate beziehen". Letztere sind: Anspruch auf Aufenthalt im Staatsgebiete, Anspruch auf staat-

[1] l. c. S. 600 Anm. 5.

[2] „Nicht Bestandteile seiner individuellen Rechtssphäre, wie die Privatrechte."

[3] l. c. § 213 S. 714 f.

lichen Schutz, Anspruch auf einen „individuellen Rechtskreis, in welchen der Staat nicht eingreifen darf (individuelle Freiheitsrechte oder Grundrechte)". Bei der besonderen Betrachtung[1] dieser individuellen Freiheitsrechte oder Grundrechte definiert er dieselben als „solche Rechte, welche dem einzelnen eine Freiheit von Einwirkungen des Staates gewähren". Nach kurzer Formulierung der berühmten Streitfrage nach der rechtlichen Natur der Grundrechte weist er die Unrichtigkeit der Anschauung, die sog. Grundrechte seien „nur Betätigungen der natürlichen Handlungsfreiheit", nach: Die natürliche Handlungsfreiheit unterliegt rechtlichen Einschränkungen. Manche Handlungen sind zwar frei, andere aber bestimmten Beschränkungen unterworfen; letztere nun für Handlungen gewisser Art aufzuheben, ist der Zweck der Grundrechte. Diese Beseitigung geschah durch Verfassungen und Gesetze. Solche enthielten „zweifellos objektives Recht". „Aber sie gewährten den einzelnen gleichzeitig einen Anspruch auf Freiheit von gewissen Einwirkungen des Staates. Dieser Anspruch geht auf Unterlassung oder Aufhebung derjenigen obrigkeitlichen Befehle, welche mit der gesetzlich festgestellten Freiheit im Widerspruch stehen. Er bildet einen Bestandteil der individuellen Rechtssphäre und ist mit der fortschreitenden Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in immer höherem Masse richterlichen Schutzes teilhaftig geworden."

In dieser knappen, aber inhaltreichen und richtigen Ausführung G. Meyers vermisst man vielleicht anfangs eine tiefere Begründung, warum der Staatsverband Quelle von Rechten sei, doch holt Meyer dies für die Grundrechte später nach, indem er sie als dem Individuum vom Staate durch Verfassung oder Gesetz gewährt bezeichnet. Obgleich damit die Frage, ob die Grundrechte wirklich subjektive Rechte sind, noch keineswegs entschieden ist, wird uns diese Erkenntnis doch bei der weiteren Erörterung des Grundrechtsbegriffs gute Dienste leisten.

4. Nach v. Schulze[2] ist die Staatsgewalt die „oberste, höchste Macht auf Erden"[3]. Aber sie ist keine absolute, schrankenlose Gewalt, sie darf ihre durch den staatlichen Zweck gesteckte Sphäre nicht überschreiten, ohne ein materielles Unrecht zu begehen, wenn auch formell kein höherer Richter über ihr steht. Da aber der

[1] l. c. S. 721 f.

[2] Pr.St.R. I §§ 37, 112 f.; D.St.R. I §§ 17, 145.

[3] Vgl. zum folgenden Pr.St.R. § 37.

Staatsabsolutismus dem christlichen Gewissen und dem germanischen Freiheitsgefühl widerstrebt, so hat sich die moderne Staatsentwicklung bemüht, die sittlich-natürlichen Schranken zwischen der Staatsgewalt und der individuellen Freiheitssphäre in positivrechtliche Schranken der Staatsgewalt zu verwandeln. So ist es auch im zweiten Titel der preussischen Verfassungsurkunde geschehen. Diese Rechte der Staatsbürger, welche die Grenzen zwischen der Sphäre der Staatsgewalt und dem unabhängigen Dasein der Staatsgenossen abstecken, sind die Grundrechte. Das Wesen derselben besteht[1] „darin, dass die Staatsgewalt sich verpflichtet, sich gewisser Eingriffe in die individuelle Rechtssphäre der einzelnen Bürger zu enthalten". v. Schulze widerspricht dann der Ansicht, die Grundrechte seien nur objektive Rechtssätze, mit der Bemerkung, dass die Grundrechte „allerdings den Charakter von objektiven Rechtssätzen haben, welche die Ausübung der Staatsgewalt beschränken. Aber aus diesen objektiven Rechtssätzen folgen für den einzelnen Ansprüche, welche ihm ein Recht geben, die Einwirkung der Staatsgewalt auf bestimmte Gebiete zurückzuweisen; insofern können auch diese Befugnisse als subjektive Befugnisse, als ‚gesetzliche' und öffentliche Rechte bezeichnet werden, welche unmittelbar aus der Verfassung oder den Gesetzen hergeleitet werden"[2]. Ob v. Schulze mit dieser Behauptung recht hat, erscheint uns bei dem Mangel einer tieferen Begründung noch fraglich; die Entscheidung wird, wie schon öfters bemerkt, von der Definition des subjektiven Rechtes abhängen.

§ 15.

Fortsetzung: v. Stengel, Loening, Gierke u. a.

In das System des Verwaltungsrechts stellen die Grundrechte: v. Stengel und Loening.

5. v. Stengel[3] gibt in seinem „Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts", dem Zweck und Gegenstand seines Buches entsprechend, mehr eine Zusammenstellung der in der Literatur vertretenen Grundgedanken. Gelegentlich einer knappen Besprechung der öffentlichen Rechte und Pflichten definiert er subjektives Recht als „die durch die Rechtsordnung einem Rechtssubjekt gegebene Möglichkeit, sich in bestimmten Richtungen frei zu bewegen und

---

[1] Pr.St.R. § 112.
[2] Pr.St.R. S. 367.
[3] l. c. S. 31 f.

seinen Willen andern Rechtssubjekten gegenüber in einer von denselben anzuerkennenden Weise geltend zu machen“ [1]. Alle subjektiven Rechte fliessen aus der bestehenden Rechtsordnung. „Es gibt kein subjektives Recht, welches nicht seinen letzten Grund im objektiven Rechte hätte. Es gibt in diesem Sinne keine angeborenen Rechte, jedes Recht ist ein erworbenes und individuelles [2].“ Das subjektive Recht kann sich entweder aus einer ausdrücklichen Vorschrift oder aus den Grundsätzen einer bestimmten Rechtsordnung ergeben. Die öffentlichen subjektiven Rechte insbesondere, d. h. diejenigen, welche „sich aus dem Staatsverbande unmittelbar oder mittelbar ergeben“ [3], sind entweder politische oder bürgerliche — zu den letzteren zählen auch die Grundrechte. Ihr Wesen besteht darin, „dass der in unserer Rechtsordnung anerkannte Grundsatz der Freiheit und Unverletzlichkeit der Person und des Eigentums nach den verschiedenen möglichen Richtungen auseinandergelegt wird und die verschiedenen Aeusserungsmöglichkeiten der persönlichen Freiheit als besondere Rechte bezeichnet werden“ [4]. Dieser Grundsatz der Freiheit usw. ist zunächst ein privatrechtlicher Anspruch, der zu einem öffentlichen wird zufolge Beantwortung der Frage, ob, wann und wieweit staatliche Organe in diese Freiheitssphäre eingreifen dürfen. Aeusserlich erscheinen die Grundrechte als „Direktiven für die Gesetzgebung“ [5], deren Inhalt und Umfang aber im einzelnen noch durch Spezialgesetze näher bestimmt werden muss. Das hindert jedoch nicht, diese allgemeinen Sätze als subjektive Rechte anzuerkennen, da es gleichgültig ist, „ob sich der Umfang einer Befugnis aus einer einzelnen unmittelbar darauf gerichteten gesetzlichen Vorschrift ergibt oder aus der Zusammenstellung einer Anzahl auf Grundlage der Anerkennung der Befugnis beruhenden, dieselbe beschränkenden Vorschriften“ [6].

Die für die Frage der Grundrechte beachtenswertesten Ideen in diesen Ausführungen v. Stengels sind: 1. dass subjektive Rechte nur durch die Rechtsordnung gegeben werden, 2. dass die einzelnen Grundrechte nur verschiedene als Rechte bezeichnete Aeusserungsmöglichkeiten der persönlichen Freiheit und Unverletzlichkeit sind. Das Wesen der Grundrechte hat v. Stengel richtig gekennzeichnet, ihre subjektive Rechtsnatur aber nicht ausreichend begründet.

[1] l. c. S. 32.
[2] l. c. S. 33.
[3] l. c. S. 34.
[4] l. c. S. 35.
[5] l. c. S. 36.
[6] l. c. S. 36.

6. LOENING[1] erklärt subjektive Rechte für „Befugnisse, welche einer Person dem objektiven Rechte nach zustehen“[2]. Als ein solches Recht bezeichnet er auch die Staatsangehörigkeit und nennt sie das Recht auf Anerkennung der Stellung als Mitglied des Volkes zu der Staatsgewalt. Diese Behauptung ist deshalb unrichtig, weil die Staatsangehörigkeit überhaupt kein Recht, sondern ein Zustand ist[3]. Den rechtlichen Inhalt dieser Mitgliedschaft sieht Loening darin, dass 1. an sie unmittelbar Rechte und Pflichten geknüpft sind; 2. dass sie eine der Voraussetzungen ist, unter denen bestimmte Rechte und Pflichten entstehen[4]. Begründet sind die subjektiven öffentlichen Rechte dann, wenn „der Staat durch Rechtssatz . . . einzelnen Personen einen Rechtsanspruch auf bestimmte Leistungen“ gewährt.

Abgesehen von der irrigen Ansicht über den Charakter der Staatsangehörigkeit kann man diesen Darlegungen im allgemeinen zustimmen. Anzuerkennen ist namentlich der Gedanke, dass subjektive Rechte durch objektiven Rechtssatz entstehen und dass die Staatsangehörigkeit eine der Voraussetzungen hierfür ist — wenngleich Loening anderseits auch wieder in den Fehler verfällt, einige subjektive Rechte als ipso iure[5] mit der Staatsangehörigkeit verbunden zu betrachten.

Einen kurzen, aber wertvollen Beitrag enthält endlich noch die Rezension des Labandschen „Staatsrechts“ durch

7. GIERKE[6]. Ihm ist es „zwar nicht zweifelhaft, dass unter diese Rubrik in Verfassungsurkunden und Lehrbüchern manche allgemeine Sätze geraten sind, denen keinerlei Befugnis entspricht und die überhaupt nicht in das Staatsrecht gehören. Allein die echten Grundrechte sind wirkliche Rechte von staatsrechtlichem Inhalt. Denn sie stellen sich in objektiver Hinsicht als Normen dar, welche die Sphäre des Staates ein für allemal gegen die Sphäre der Individuen abgrenzen. Daraus aber fliesst in subjektiver Hinsicht für den Staat eine Pflicht und für die Individuen ein Recht auf Innehaltung dieser Schranken. Der einzelne Staatsbürger empfängt in den Grundrechten einen verfassungsmässigen

[1] Verwaltungsrecht S. 8 f. [2] l. c. S. 8.

[3] LABAND I 127. Genaueres über diese Unterscheidung vgl. in den folgenden Erörterungen über Jellinek (§ 17). S. auch JELLINEK, System d. subj. ö. R. S. 111.

[4] l. c. S. 10.

[5] d. h. auch mangels gesetzlicher Bestimmungen.

[6] Jahrbuch für Gesetzgebung im Deutschen Reiche VII (1883) 1132 f.

Anspruch darauf, dass ihn sein Staat in bestimmten Beziehungen als freies Individuum und nicht als Glied behandele. Die Grundrechte enthalten eine konkrete und positivrechtliche Ausgestaltung des grossen Gedankens, dass der Mensch nicht im Bürger aufgeht, dass der Staatsverband nur einen Teil der Persönlichkeit absorbiert, dass es ein auch für die höchste Allgemeinheit unantastbares Recht der Individualfreiheit gibt". Richtig bemerkt Gierke des weiteren, dass die Grundrechte nur einen negativen Inhalt haben, dass dieser Umstand aber durchaus nicht im Wege stehe, sie als „Rechte" zu bezeichnen. In den ferneren Ausführungen vor allem Labands Ansicht bekämpfend und widerlegend, gibt er auf die bei den Leugnern der Grundrechte übliche spöttische Frage, warum man nicht auch ein Grundrecht des Spazierengehens, des Biertrinkens usw. statuiere, die treffende Antwort: „Es hängt lediglich von der geschichtlichen Entwicklung und dem praktischen Bedürfnisse ab, ob und wie das eine Grundrecht auf Achtung des Lebensgebietes der Einzelpersönlichkeit durch den Staat in einzelne besonders begrenzte und garantierte Grundrechte zerlegt und ausgestaltet wird."

8. Weiter vertreten die hier dargelegte Meinung noch: Bluntschli[1], Gareis[2], v. Kirchenheim[3], v. Mohl[4], Vogel[5], Zachariae[6] u. a. Eine ausführliche, aber nicht ganz einwandfreie Aufzählung bietet G. Meyer l. c S. 722 Anm. 1.

Welcher von den beiden Ansichten über die Grundrechte wir uns anschliessen, soll hier noch dahingestellt bleiben; die Entscheidung wird von dem Resultat sowohl einer ausführlichen und eingehenden Erörterung über das Wesen der Grundrechte als einer genauen Definition des Begriffs „subjektives Recht" abhängen; hierzu können wir jedoch nicht übergehen, ohne zuvor die Spezialliteratur einer Prüfung unterzogen zu haben. Unter „Spezialliteratur" verstehen wir nicht etwa die Schriften über Grundrechte — solche existieren unseres Wissens noch nicht[7] — sondern die Monographien über subjektive öffentliche Rechte, über politische Rechte usw.

---

[1] Allgemeines Staatsrecht S. 603.

[2] Marquardsens Handbuch I 1 91, 120.

[3] Lehrbuch des deutschen Staatsrechts S. 141 f.

[4] Württembergisches Staatsrecht § 69 f.

[5] Bayrisches Staatsrecht in Marquardsens Handbuch S. 81.

[6] l. c. I § 87 S. 406 Anm. 1.

[7] Jellineks „Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte" ist lediglich rechtshistorisch und enthält über das Wesen der Grundrechte nichts.

II. Spezialliteratur.

§ 16.

1. v. Gerber.

v. GERBER beschäftigte sich zum ersten Male eingehender mit der Frage der subjektiven öffentlichen Rechte. Er hat seine Ideen niedergelegt in den beiden Werken: „Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts“ und „Ueber öffentliche Rechte“.

In beiden Schriften nimmt v. Gerber die allesumfassende Staatsgewalt und ihre Grenzen zum Ausgangspunkt. „Die Untertanen sind die vom Könige beherrschten Subjekte, sie sind dem staatsrechtlichen Wollen desselben unterworfen, daher zu Gehorsam und Treue gegen ihn verpflichtet[1].“ Aber die Staatsgewalt ist keine absolute Willensmacht[2], sondern findet ihre Grenzen in dem Zwecke des Staates, konkreter und fassbarer ausgedrückt: an denjenigen Schranken, welche die Staatsgesetze als Ausdrucksmittel der zeitlich und örtlich stark variierenden theoretischen Ansicht vom Staatszwecke aufgestellt haben. „In einem geordneten Staate sind die rechtlichen Grenzen, in denen sich die Staatsgewalt bewegen muss, genau bestimmt . .[3].“ Ganz besonders wichtig ist eine solche Abgrenzung[4] nun bei denjenigen Zuständen, „bei denen ein bevormundendes und zwingendes Eingreifen der Staatsgewalt als eine Verletzung der sittlichen Würde des Volkes oder Hemmnis seiner freien Entwicklung empfunden wird“. „Zugleich handelt es sich um Interessen, welche früher in ausserordentlicher Weise unter dem Drucke staatlicher Beschränkungen zu leiden hatten, so dass die Befreiung hiervon als ein hochgeachtetes Ergebnis der neueren Staatsentwicklung geschätzt wird.“ Dies sind die bekannten Materien der sog. Grundrechte, deren Garantie man vielfach für so wichtig hielt, dass man sie in das Grundgesetz aufnehmen zu müssen glaubte.

Zutreffend verwirft es v. Gerber sodann, dieser Unterordnung der Untertanen unter die Staatsgewalt „den Inbegriff gewisser öffentlicher Rechte zur Seite zu stellen“[5] oder gar „statt des obigen Ausgangspunktes den Begriff des Staatsbürgertums zu setzen, in

---

[1] Ueber öffentliche Rechte S. 75.
[2] Vgl. zum folgenden Grundzüge § 10.
[3] Ueber öffentliche Rechte S. 76. [4] Grundzüge § 11.
[5] Ueber öffentliche Rechte S. 77.

welchem die Gesamtheit gewisser politischer Freiheiten ausgesprochen wäre“ [1]. Er darf diesen Satz aber nicht damit begründen, dass er „Staatsbürgerrecht“ für einen politischen, „durchaus nicht juristischen“ Begriff erklärt; er hätte vielmehr darauf hinweisen müssen, dass die Staatsgewalt als souveräne, als höchste Macht im Staate begrifflich keine andere, dem Individuum zustehende Machtquelle neben sich dulden kann.

Mit allem Nachdruck warnt v. Gerber in seinen „Grundzügen“ [2] vor der Auffassung der Volksrechte oder Grundrechte als „Rechte im subjektiven Sinne“, „da sie vielmehr durchweg als Rechtssätze, d. h. Sätze des objektiven Rechts erscheinen“. Diejenigen Erörterungen aber, welche er in seiner Schrift „Ueber öffentliche Rechte“ über dieses Thema anstellt, sind trotz ihrer Ausführlichkeit nicht geeignet, die Konstruktion der Grundrechte als subjektiver Rechte ganz haltlos erscheinen zu lassen; gewiss sind die Grundrechte, wie v. Gerber dort bemerkt, zunächst „objektive abstrakte Rechtssätze über die Ausübung der Staatsgewalt“ [3], deren Gesichtspunkt darin gefunden werden kann, „dass der Staat sich bei der Beherrschung und Unterwerfung des einzelnen innerhalb seiner naturgemässen Schranken hält“. Aber damit ist doch die Rechtsnatur der Grundrechte als subjektiver Rechte nicht unvereinbar.

Wenn v. Gerber ferner sagt, die Grundrechte seien Rechtssätze, welche „für den einzelnen lediglich die Wirkung“ hätten, „dass sie unter Voraussetzung eines bestimmten Tatbestandes eine Berechtigung (ein Recht im subjektiven Sinne) erzeugen, z. B. das Recht auf Zurücknahme einer Verfügung“ [4], so tadelt Loening [5] die Inkonsequenz dieser Sätze mit den Worten: „ . . . wenn aber in der Verfügung, deren Rücknahme zu verlangen subjektives Recht sein soll, keine Verletzung eines Rechtes lag, wie soll dann ein Recht auf Zurücknahme der Verfügung entstehen?“ —

§ 17.

2. Jellinek.

Die beste und ausführlichste Monographie, die wir über die subjektiven öffentlichen Rechte besitzen, entstammt der Feder

---

[1] Ueber öffentliche Rechte S. 77.
[2] § 11.
[3] Ueber öffentliche Rechte S. 79.
[4] Ueber öffentliche Rechte S. 79.
[5] Verwaltungsrecht S. 13.

JELLINEKS[1]. Wenn sein Werk auch gerade nicht speziell von den Grundrechten, sondern von den subjektiven öffentlichen Rechten handelt, so bedürfen trotzdem seine Ausführungen wegen ihrer Wichtigkeit für unser Thema einer ganz besonders sorgfältigen und eingehenden Erörterung.

1. Kurze Darlegung der Jellinekschen Gedanken.

a) Allgemeiner Teil. — Eine objektive Ordnung des öffentlichen Rechts ist die notwendige Voraussetzung der Existenz, der Anerkennung und des Schutzes jedes subjektiven öffentlichen Rechts. Das Vorhandensein einer solchen objektiven Rechtsordnung könnte wegen der angeblichen Unmöglichkeit einer wechselseitigen Verpflichtung zwischen der Kollektivperson „Staat" und den ihr Substrat bildenden Individuen fraglich scheinen, ist aber zu bejahen auf Grund der Erwägung, dass andernfalls der Staat der alleinige, isolierte Rechtsträger wäre — eine unvollziehbare Vorstellung, da alles Recht Beziehung von Rechtssubjekten ist.

Subjektives öffentliches Recht ist das durch Anerkennung menschlicher Willensmacht geschützte Gut oder Interesse. Darin liegt ein materielles Element: ein Gut (im objektiven Sinne) oder Interesse (im subjektiven Sinne), und ein formelles Element: eine von der Rechtsordnung anerkannte und geschützte menschliche Willensmacht. Vom privaten subjektiven Recht unterscheidet sich das öffentliche — 1. formell dadurch, dass ersteres von vornherein existiert und ausgeübt werden kann (nicht darf, aber kann!), während letzteres nicht von vornherein da ist, sondern erst vom Staate geschaffen werden muss, um ausgeübt werden zu können; 2. materiell dadurch, dass das öffentliche subjektive Recht nicht im individuellen, sondern im gemeinen, aus der gliedlichen Stellung des Individuums zum Staate fliessenden Interesse anerkannt ist.

Privates subjektives Recht ist ein Interesse, zu dessen Realisierung ein Wollendürfen verliehen wird, öffentliches subjektives Recht ist ein Interesse, welches durch Gewährung des Wollenkönnens geschützt ist.

Realisiert wird das subjektive öffentliche Recht durch Setzung objektiven Rechts. Dadurch entsteht der Anschein, als sei subjektives öffentliches Recht im Grunde nur ein Reflex objektiven Rechts: Die Sätze des objektiven Rechts kommen dem individuellen Interesse

---

[1] JELLINEK, System d. subj. ö. R.; vgl. ferner JELLINEK, A.St.L., Erkl. d. Menschenr.

zu gute, wenn sie die Rechtssphäre der Individuen erweitern und ihren Interessen dienen. Es ist aber zwischen subjektivem öffentlichem Recht und solchem Reflexrecht scharf zu unterscheiden. Einmal formell: ersteres entsteht durch Anerkennung eines individualisierten Rechtsschutzanspruches für die in Rede stehenden Verhältnisse zwischen Individuum und Staat, letzteres ist vorhanden, wo durch die Natur der Sache oder durch Versagung des Rechtsschutzes ein Individualanspruch ausgeschlossen ist; sodann materiell: ersteres konstatiert ein von der Rechtsordnung ausdrücklich oder implicite anerkanntes Individualinteresse, letzteres nicht. Das Kriterium für das Vorliegen eines subjektiven öffentlichen Rechtes besteht darin, dass dem Individuum die Fähigkeit gegeben ist, Normen des öffentlichen Rechts in seinem Interesse in Bewegung zu setzen. Verwischt man diesen Unterschied, so wird die Lösung der Frage unmöglich, warum dieser angebliche Reflex derart individualisiert werden könne, dass nur der konkret bestimmten Einzelperson Ansprüche zustehen.

Im Gegensatz zum privaten subjektiven Recht kann das öffentliche nicht von der Person seines Trägers getrennt werden, ohne dass dessen Persönlichkeit vermindert würde. Nur als Staatsglied ist der Mensch Persönlichkeit, der Staat schafft die Persönlichkeit. Dieselbe ist kein Recht, sondern eine das Individuum schaffende Relation desselben zum Staat: ein Zustand. Soweit das Individuum dem Staate unterworfen ist, ist es keine Persönlichkeit, sondern nur Pflichtsubjekt. Nun ist aber die staatliche Herrschaft eine solche über Freie: Der Staat erkennt die Persönlichkeit der Individuen an und schränkt sich dadurch selbst ein. Dies tut er in doppelter Weise: einmal negativ, indem er die Grenzlinie zwischen sich und dem Individuum zieht, also eine staatfreie Sphäre des Individuums anerkennt; sodann positiv, indem er dem einzelnen die rechtliche Fähigkeit beilegt, die Staatstätigkeit in Anspruch zu nehmen, indem er also dem Individuum rechtliche Forderungen an den Staat zuerkennt. Schliesslich gesteht der Staat sogar dem Individuum die Befugnis zu, in des Staates Interesse tätig zu werden.

So wird der Mensch durch seine Staatsangehörigkeit mehrfach qualifiziert; die aus diesen Zuständen sich ergebenden Ansprüche sind die subjektiven öffentlichen Rechte. Die kraft der Staatsangehörigkeit geschaffene Qualifikation des Individuums ist eine vierfache (vier „Statusverhältnisse“):

I. Passiver Status: Dem Staate Gehorsam leistend erscheint das Individuum der Persönlichkeit bar (Leistungen an den Staat).

II. Negativer Status: Das Individuum hat eine staatfreie Sphäre, in der es Herr ist, so dass sich der Staat zu Leistungen an das Individuum verpflichtet (Freiheit vom Staate).

III. Positiver Status: Der Staat erkennt dem Individuum die rechtliche Fähigkeit zu, den Staat für sich in Anspruch zu nehmen, die staatlichen Institutionen zu benutzen (Forderungen an den Staat).

IV. Aktiver Status: Der Staat erkennt dem Individuum die Fähigkeit zu, für den Staat tätig zu werden (Leistungen für den Staat).

b) Besonderer Teil.

α. Negativer Status. Nach der Anschauung der Naturrechtler ist der Staat nur so weit gerechtfertigt, als er individuelle Zwecke fördert. Im übrigen soll das Individuum frei sein. Diese staatfreie Sphäre festzustellen ist Aufgabe der Grundrechte. Sie sind zuvörderst Negationen bisher in Kraft gewesener Beschränkungen der Staatsbürger, gewährt zum Schutze der individuellen Freiheit gegenüber Verwaltung und Gesetzgebung. Verwirklicht wird dieser Zweck durch Verbote gegenüber der Gesetzgebung oder durch Gebote, bestimmte Prinzipien zu Grunde zu legen. Damit besitzt das Individuum aber noch keinen irgendwie gearteten Anspruch — z. B. auf den Erlass solcher Gesetze! Dass die auf Grund solcher Verfassungsnormen gegebenen Gesetze dem individuellen Interesse zu gute kommen, ist bloss Reflexwirkung des objektiven Rechtes, nicht Erfüllung eines subjektiven Anspruchs. Auch kann man aus solchen Normen keinen Anspruch gegen Gericht und Verwaltung ableiten. Wenn trotzdem die Gerichte solche individuelle Ansprüche durch ihre Praxis anerkennen, so greifen sie damit unbefugterweise dem Gesetzgeber vor. Ein legitimer Schutz und damit Anerkennung des Individualitätsinteresses, welches in den legislatorischen Formulierungen der Grundrechte verborgen lag, ist erst durch die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit geschaffen worden.

Die Freiheiten des Individuums sind aber gesetzlich eingeschränkt, die Ausübung der Grundrechte ist gesetzlich zu regeln. Für diese Gesetze lässt sich kein Prinzip aufstellen ausser dem allgemeinen Satz: das Individuum soll vom Staate zu keiner gesetzwidrigen Leistung herangezogen werden und hat demnach

einen auf Anerkennung seiner Freiheit basierten Anspruch auf Unterlassung und Aufhebung der diese Normen überschreitenden obrigkeitlichen Befehle. Bei genauerer Prüfung wird man finden, dass diese Freiheit identisch ist mit den für den Staat rechtlich irrelevanten Handlungen der Individuen.

Geschützt wird der negative Status dadurch, dass dem Individuum ein Anspruch auf Anerkennung zusteht und den Behörden jede Störung verboten ist. Dieser Anspruch gehört wie jeder auf ein bestimmtes staatliches Verhalten zum positiven Status. Durch diese Möglichkeit, rechtliche, im Individuum lokalisierte Ansprüche zu erzeugen, unterscheidet sich der negative Status wesentlich von einer blossen Reflexwirkung objektiven Rechtes: Ein durch Rechtsmittel verfolgbarer Anspruch kann niemals bloss Reflexrecht sein. Im Falle der Bestreitung und Störung des negativen Status kann das Individuum Anerkennung der Freiheit verlangen und somit im eigensten Interesse Normen der Rechtsordnung in Bewegung setzen. Wäre nur objektives Recht vorhanden, so würde dem Individuum nur die Anzeige an die höhere Behörde oder die Verwaltungsbeschwerde offen stehen.

β. Positiver Status. Ansprüche an die Tätigkeit des Staates erhält das Individuum dadurch, dass im Falle des Zusammentreffens individueller Interessen mit gemeinen Interessen der Staat erstere als solche anerkennt. Dadurch wird die Mitgliedschaft am Staate zu einem — ausser verpflichtenden auch — berechtigenden Zustande. Dieser Zustand ist die Staatsangehörigkeit. Ihren Inhalt zu bestimmen ist nicht möglich (Seydel), weil sie ja kein Recht, sondern eben ein Zustand ist; er besteht in einer Summe von Pflichten und Ansprüchen des Individuums gegenüber dem Staate, wobei die Pflichten das Primäre, die Rechte das Sekundäre sind. (Die gegenteilige Ansicht verkennt die Natur des Staates.) Der dem Individuum zu gute kommende Inhalt der Staatsangehörigkeit zerfällt in Reflexwirkungen objektiven Rechts und in rechtliche Ansprüche. Das Kriterium zur Unterscheidung beider Wirkungen der Staatsangehörigkeit für das Individuum ist, ob letzterem Rechtsmittel zur Realisierung seiner Forderungen an den Staat gegeben sind oder nicht. Inhalt der Forderung des Individuums ist entweder Leistung oder Anerkennung. Auf Anerkennung geht ein sehr grosser Teil der Ansprüche deshalb, weil alle öffentlichen rechtlichen Ansprüche des Individuums auf Qualifikation der Persönlichkeit, also auf

Zuständen, nicht auf Rechten beruhen; solche können aber nicht geleistet, sondern nur anerkannt werden. Die wichtigsten Ansprüche sind die auf Rechtsschutz, auf Interessenbefriedigung, auf Interessenberücksichtigung.

In seiner „Allgemeinen Staatslehre“[1] bringt Jellinek im wesentlichen dieselben Gedanken, ergänzt dieselben aber nach folgenden Richtungen: Er kritisiert zuerst die beiden entgegenstehenden Anschauungen über das Wesen der Grundrechte, nennt sie beide Extreme, die das Richtige nicht getroffen haben, und wirft ihnen vor, dass die eine Theorie den Unterschied zwischen privatem und öffentlichem Recht nicht genügend würdige, die andere durch das Leugnen der subjektiven öffentlichen Rechte die ganze Rechtsordnung in Frage stelle. Weiterhin betont er noch einmal den bereits im „System der subjektiven öffentlichen Rechte“ ausgesprochenen Satz, dass es eigentlich keine Grundrechte gibt, sondern dass sie alle nur besonders anerkannte Richtungen der individuellen Freiheit sind, die aber in sich einheitlich ist und den vom Staatsgebot freien Zustand des Individuums bezeichnet[2]. Aus dieser Position der Staatspersönlichkeit entspringt ihr der Anspruch auf Aufhebung aller die individuelle Freiheit verletzenden staatlichen Verfügungen.

2. Unterwirft man diese Ausführungen Jellineks einer kritischen Betrachtung daraufhin, welche Anhaltspunkte sie für die Lösung der grossen Streitfrage nach der rechtlichen Natur und juristischen Konstruktion der Grundrechte bieten, so wird man zu dem Ergebnis kommen, dass darin vor allem zwei Wahrheiten von hoher und grundlegender Bedeutung enthalten sind.

a) Die erste derselben bezieht sich auf die juristische Basis, auf den Fundamentalsatz, welchen die ganze Untersuchung zum unverrückbaren Ausgangspunkt nehmen muss. Es ist der einfache und klare Gedanke, dass der Staat kraft seiner souveränen Gewalt das Primäre und Herrschende ist, das Individuum dagegen das Sekundäre und Unterworfene, welchem aus eigener Machtvollkommenheit keinerlei Rechte dem Staate gegenüber zustehen. Erst dadurch, dass dieser die Persönlichkeit der Individuen schafft und ihnen eine gewisse staatfreie Sphäre zuerkennt, ist die Möglichkeit des Entstehens subjektiver Rechte des Individuums gegeben. Durch Setzung objektiven Rechtes wird diese Sphäre seitens des

[1] S. 377 f.

[2] l. c. S. 379.

Staates in dauerhafter Weise garantiert. Somit kann von der Existenz von Grundrechten nur aus dem Gesichtspunkte die Rede sein, dass der Staat dem Individuum solche **verleiht**, das Individuum besitzt sie nicht aus sich selbst.

b) Der zweite Gedanke ist das Kriterium dafür, ob eine gewisse Norm objektives Recht, also bezüglich des Individuums „Reflex" objektiven Rechtes — oder aber subjektives öffentliches Recht ist. Dieses Kriterium, welches den Anhalt gewährt für die richtige Lösung der so umstrittenen Frage nach dem Wesen der Grundrechte, hat Jellinek[1] dahin formuliert, dass Reflex objektiven Rechtes darin besteht, dass die im gemeinen Interesse erlassenen Gesetze des Staates dem individuellen Interesse zu gute kommen, dass dagegen ein subjektives öffentliches Recht dann vorliegt, wenn das Individuum die Fähigkeit hat, „in seinem eigensten Interesse Normen der Rechtsordnung in Bewegung zu setzen und die Aktion einer Behörde herbeizuführen"[2], wenn ihm also „Rechtsmittel zur Realisierung seiner Forderung an den Staat gegeben"[3] sind. Auf Grund dieses noch genauer zu prüfenden Kriteriums die rechtliche Natur der Grundrechte festzustellen wird Aufgabe unseres § 24 sein.

§ 18.

3. Dantscher v. Kollesberg.

Einer fast ebenso eingehenden Würdigung bedarf auch die Schrift von DANTSCHER v. KOLLESBERG: „Die politischen Rechte der Untertanen". Er ist der jüngste Schriftsteller, welcher das Problem der öffentlichen Rechte besonders ausführlich behandelt. Dantscher tritt in die Spuren von Jellinek. Sein Werk erinnert auf Schritt und Tritt an sein Vorbild und weist bezüglich Gründlichkeit der Darstellung, Anordnung des Stoffes, Auswahl und Behandlungsweise der einzelnen Probleme, sowie schliesslich bezüglich der Endergebnisse eine Reihe von Aehnlichkeiten mit letzterem auf, ohne dabei aber irgendwie in den Fehler der einfachen Uebernahme Jellinekscher Ideen zu verfallen. Wegen des grossen Umfanges des Werkes beschränken wir uns auch hier auf eine Skizzierung der wichtigsten Gedanken und eine kurze Zusammenfassung der Resultate.

1. Dass die politischen Rechte heute eine so grosse Rolle

---

[1] System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 48, 74, 100, 114.
[2] l. c. S. 100. [3] l. c. S. 114.

spielen, ist eine Folge der Entwicklung des modernen Staatsbegriffs. Während der absolute Staat bloss die Allmacht der Staatsgewalt betonte und die Staatsangehörigen nur als dieser Staatsgewalt untertan betrachtete, erkennt der moderne Staat seine Individuen — unter strenger Wahrung des Gedankens der Macht der Staatsgewalt — als freie, unverletzliche Persönlichkeiten, als Subjekte von Rechten an, welche ihnen gegen die Staatspersönlichkeit zustehen. Ueber diese verfassungsmässig zuerkannten und rechtlich geschützten „politischen Rechte", die sich begrifflich nicht mit den „staatsbürgerlichen Rechten" decken, herrscht in Theorie und Praxis solche terminologische Verwirrung, dass eine genaue Begriffsbestimmung durchaus notwendig ist.

Politische Rechte sind öffentliche Rechte. Während aber der Begriff der öffentlichen Rechte bei sämtlichen Arten und Klassen der innerhalb des Staates noch existierenden Gesamtpersönlichkeiten wiederkehrt, gibt es politische Rechte nur gegenüber dem Staate.

Das politische Recht im subjektiven Sinne ist das öffentliche Recht des einzelnen gegen den Staat, gegen die πόλις. Es ist eine vom objektiven Recht anerkannte Macht, eine Herrschaft des Individuums über die Staatsgewalt in einer bestimmten Richtung. Die politischen Rechte zerfallen in vier Kategorien:

a) Berechtigung zu positiven Handlungen gegenüber der Staatsgewalt, und zwar zu solchen Handlungen, welche für den Staat erheblich sind. Solche Befugnisse sind: Auswanderungsrecht, Wahlrecht, Benutzung staatlicher Sachen, Ehrenrechte.

b) Berechtigung zu „negativen Handlungen" gegenüber der Staatsgewalt. Hier verzichtet der Staat auf eine ihm sonst gebührende persönliche oder sachliche Leistung der Individuen an ihn.

c) Berechtigung, von der Staatspersönlichkeit ein positives Handeln zu fordern. Diese Rechte, gewöhnlich die „bürgerlichen" genannt, sind die zahlreichste Kategorie der politischen Rechte. Durch sie verleiht der Staat seinen Mitgliedern die Möglichkeit, die grossen Mittel der Gesamtheit zur Realisierung ihrer individuellen Interessen in Bewegung zu setzen. Von blosser Rückwirkung objektiven Rechtes (Jellinek: „Reflexrecht") unterscheiden sich diese Rechte dadurch, dass der Verpflichtung des Staates ein Recht der Untertanen entspricht[1]. Kein absolutes Erfordernis

[1] Führt uns diese Entdeckung unserem Ziele näher?

des politischen Rechts ist dessen Klagbarkeit: es gibt auch klaglose politische Rechte.

d) Berechtigung, von der Staatspersönlichkeit eine Unterlassung zu fordern: Anspruch des Individuums, dass der Staat seine freie unverletzliche Persönlichkeit anerkenne und in seine Rechtsgüter nicht eingreife. Dieses „Recht der politischen Persönlichkeit" unterscheidet sich von der Berechtigung zu a dadurch, dass dort (a) für den Staat erhebliche Handlungen in Betracht kommen, welche er dulden muss, hier (d) dagegen für ihn unerhebliche, welche ihn nicht weiter berühren. Dieses Recht der politischen Persönlichkeit ist im Laufe der Zeit durch verschiedene staatsrechtliche Theorien zum Ausdruck gebracht worden.

α. Gemäss der Vertragstheorie, nach welcher der Staat durch den übereinstimmenden Willen der einzelnen gegründet wird, werden die gegenseitigen öffentlichen Rechte von Staat und Untertanen als Vertragsrechte qualifiziert, somit die politische Unverletzlichkeit der Persönlichkeit dadurch gesichert, dass jeder Eingriff in dieselbe als Vertragsbruch anzusehen ist und das Erlöschen des Rechtsgrundes der staatlichen Obrigkeit zur Folge hat.

β. Die Lehre von der „Trennung der Gewalten" (Montesquieu) sagt: Die politische Freiheit kann nur dann bestehen, wenn die drei Gewalten bezüglich der Innehabung streng getrennt sind, indem dann die einzelnen Funktionen der Staatsgewalt sich gegenseitig an einer Ueberschreitung ihrer Befugnisse gegenüber den Bürgern hindern.

γ. Die Grundrechte bilden einen Komplex von Rechtsnormen, der ganz zu den politischen Rechten gezählt wird. Die Grundrechte gestatten dem Individuum teils positive Handlungen, teils verbieten sie der vollziehenden Gewalt die Vornahme gewisser Handlungen. Der mannigfaltige Inhalt der Grundrechte rührt daher, dass man in den einzelnen Staaten die Unverletzlichkeit der Persönlichkeit gerade nach denjenigen Richtungen hin grundrechtlich anzuerkennen und zu schützen suchte, nach welchen die Willkür des absoluten Staates ihre Hauptangriffe gerichtet hatte. Hieraus erklärt sich ferner die Tatsache, dass die positiven Handlungen in den Grundrechten als besondere politische Rechte qualifiziert werden, während es sich tatsächlich hier immer nur um die eine Frage handelt, ob das politische Recht der Persönlichkeit durch die Staatsgewalt verletzt sei. Die verschiedenen Konsequenzen dieses einen politischen Rechtes der Persön-

lichkeit und des Rechts der Unverletzlichkeit der Sachgüter bilden juristisch den wahren Inhalt der verschiedenen Grundrechte. Ihr Wert und ihre Bedeutung liegt in der gesetzlichen Anerkennung des wichtigen, zu d formulierten Satzes nach der positiven wie negativen Seite hin. So findet sich in den Grundrechten — soweit sie überhaupt objektive Rechtssätze enthalten — allerdings ein Teil von Rechtsnormen, auf deren Grund sich politische Rechte der Untertanen ergeben.

2. Aus der Fülle dieser Ideen sind die folgenden besonders hervorzuheben:

a) Der „moderne Staat charakterisiert sich einerseits durch die herausgebildete, in der einheitlichen Organisation der Staatsgewalt Ausdruck findende Staatsidee und die gleichmässige unmittelbare Unterwerfung aller seiner Angehörigen und Bewohner unter seine Gewalt, anderseits durch die Anerkennung jedes Staatsgliedes im öffentlich-staatlichen Recht als einer freien unverletzlichen Persönlichkeit gegenüber dieser souveränen einheitlichen Staatsgewalt“ [1].

b) Das politische Recht der Persönlichkeit erlangt erst dadurch rechtliche Geltung, dass der Staat dieses Recht „anerkennt“[2]. Diese Anerkennung ist somit die Grundlage der aus diesem Persönlichkeitsrecht fliessenden einzelnen sog. Grundrechte.

c) Die historische Entwicklung der Grundrechte hat v. Dantscher nicht, wie die übrigen Schriftsteller, davon abgehalten, die Grundrechte — vorausgesetzt natürlich, dass überhaupt Rechtssätze darin enthalten sind — ausdrücklich[3] als subjektive Rechte zu bezeichnen.

d) Wohl der wichtigste der von v. Dantscher ausgeführten Gedanken ist der, dass alle Grundrechte „nur Konsequenzen der Anerkennung des einen politischen Rechtes der Persönlichkeit und des Rechtes der Unverletzlichkeit der Sachgüter“ sind[4].

[1] v. Dantscher l. c. I 1.

[2] l. c. I 1, 3, 4 („zuerkannt“), 76; II 103 usw.

[3] l. c. II 105.

[4] l. c. II 104; vgl. auch Jellinek, System d. subj. ö. R. S. 379.

Dritter Abschnitt.

Rechtliche Natur der Grundrechte.

I. Juristische Konstruktion.

A. Grundrechte als objektive Rechtsnormen.

§ 19.

1. Grundlagen.

Wenn man das Wesen eines Rechtsbegriffes erfassen will, so muss man zusehen, welche Rolle dieser Begriff in der Rechtsordnung spielt, wie er in sie einzugliedern ist und welche Funktionen er in ihr erfüllt oder erfüllen soll: man muss ihn konstruieren. Jede Konstruktion gipfelt in einer Definition, d. h. in einer Zurückführung des Begriffs auf einen feststehenden Oberbegriff. Welche Oberbegriffe nun für die Grundrechte in Frage kommen, dürfte aus den vorangegangenen Ausführungen genügend klar geworden sein: Es handelt sich darum, ob man die Grundrechte als objektive Rechtsnormen oder als subjektive Rechte aufzufassen hat; vielleicht steckt in ihnen auch von beiden ein Stück.

Betrachten wir zunächst die Grundrechte unter dem Gesichtspunkt objektiver Rechtsnormen. Der Begriff „Rechtsnorm" ist überaus schwierig und bestritten. Die einen[1] verstehen darunter Normen, welche innerhalb einer menschlichen Gesellschaft (z. B. Staat, Kirche) von massgebenden und zuständigen Organen aufgestellt werden und durchgesetzt werden sollen. Die andern[2] definieren Rechtsnormen als diejenigen Normen, welche der Staat aufstellt und mit Zwang durchzusetzen vermag. Auf einer so unsicheren Grundlage eine juristische Konstruktion aufzubauen, erscheint wahrlich bedenklich — aber anderseits ist es auch ganz unmöglich, diese

[1] Z. B. Thon (l. c. X f.), Windscheid u. a.

[2] Z. B. v. Ihering, Zorn, Zitelmann u. a.

grundlegende Streitfrage der Rechtswissenschaft in wenigen Sätzen entscheiden zu wollen.

Folgende Erwägung kann uns wohl aus dieser Verlegenheit helfen. Die Gedanken, mit denen wir uns bei der Frage nach der rechtlichen Natur der Grundrechte zu beschäftigen haben, betreffen sämtlich ausschliesslich das Verhältnis von Staat und Individuum zueinander, also nur innerstaatliche, dem Rechte des Staates unterstehende Beziehungen. Die Rechtsordnung, in welche wir den Grundrechtsbegriff einzugliedern haben, ist also die staatliche Rechtsordnung, d. h. diejenige, welcher die Definition von Rechtsnorm als „staatliche Zwangsnorm" vollständig gerecht wird. Wir brauchen für unsere Untersuchung die andere, viel weitergehende Auffassung von „Rechtsnorm" gar nicht und wollen sie daher, um Unklarheiten möglichst zu vermeiden, lieber ganz ausschalten.

Ehe wir aber von dieser Grundlage aus an die Betrachtung des Grundrechtsbegriffs herantreten, empfiehlt es sich doch wohl, diesen engeren Rechtsbegriff, dem wir uns im folgenden anschliessen, in aller Kürze darzulegen.

Das tatsächliche Verhältnis zwischen Individuum und Staat in seiner historischen Entwicklung ist offenbar das gewesen, dass das Individuum das Frühere, der Staat das Spätere war. Dies ergibt sich aus der einfachen Erwägung: erst in dem Augenblick, wo eine so genügend grosse Anzahl von Individuen vorhanden war, dass durch ihr Zusammenwirken eine irgendwie geartete Gewalt über die Summe der Individuen ausgeübt werden konnte, war es möglich, von einem „Staate" zu sprechen[1]. Mit diesem Momente der Staatsentstehung beginnt auch erst die Möglichkeit, dass die existent gewordene Staatsgewalt ihren Willen äussere, d. h. Recht setze. Recht ist ja nach dieser von v. Ihering nachdrücklich verteidigten[2], von Zitelmann, Regelsberger, Zorn, Arndt und vielen andern vertretenen Ansicht die Gesamtheit der vom Staate[3] gesetzten oder anerkannten Zwangsnormen[4] über die äusseren Beziehungen der

[1] Jellinek, A.St.L. S. 250.

[2] v. Ihering, Zweck im Recht I 490: „Recht ist der Inbegriff der durch äusseren Zwang, d. h. durch die Staatsgewalt gesicherten Lebensbedingungen der Gesellschaft i. w. S." I 320: „Recht ist der Inbegriff der in einem Staate geltenden Zwangsnormen."

[3] Heute behaupten noch die Priorität des Rechts vor dem Staate: Kohler, Haenel, Dernburg u. a.

[4] Dass Erzwingbarkeit ein Begriffsmoment des Rechtes sei, leugnen manche. So Windscheid (Pand. I 137) für die privaten subjektiven Rechte.

Menschen zueinander. Daraus folgt, dass die Existenz des Rechtes durch die des Staates bedingt ist. Es mag vorher bereits Normen für die Regelung der äusseren Verhältnisse der Menschen gegeben haben[1], aber es waren eben noch keine Rechtssätze, sondern tatsächlich existierende Normen. Der Staat ist nach Jellinek „die Voraussetzung der Rechtsordnung“[2], nach v. Ihering „die alleinige Quelle des Rechtes“[3]. Hiernach kann man von „rechtlichen Beziehungen“, überhaupt von einer juristischen Betrachtungsweise aller Dinge erst da reden, wo eine Staatsgewalt existiert, alles Vorherliegende gehört dem Gebiet des Tatsächlichen an. Hieraus folgt ferner, dass es unmöglich ist, den Staat und vor allem gar die Entstehung eines Staates juristisch zu erklären[4]. Ebenso ist auch die rechtliche Natur der Staatsgewalt etwas juristisch Undefinierbares. Ihr Wesen[5] besteht lediglich in der Ausübung von Herrschaft über Land und Leute, und erst dann, wenn die Staatsgewalt zwecks Ausübung dieser Herrschaft ihren Willen irgendwie äussert, ist Recht entstanden. Dies gilt sowohl für das objektive wie für das subjektive Recht[6]. Die früheren naturrechtlichen Anschauungen, das Individuum habe vor der Existenz des Staates bereits Rechte gehabt, gipfeln in der unvollziehbaren Vorstellung, dass Recht und rechtliche Beziehungen ohne einen Staat möglich seien; das Individuum besitzt keine angeborenen[7] Rechte, alle Beziehungen des Individuums sind zuerst tatsächliche gewesen und erst dadurch zu rechtlichen geworden, dass die Staatsgewalt vermöge ihrer Rechtsordnung sie dazu erhob[8].

[1] Jellinek, System d. subj. ö. R. S. 43: „Die Rechtsverhältnisse waren als Lebensverhältnisse schon längst vorhanden, ehe sie einer rechtlichen Normierung unterworfen wurden.“

[2] Jellinek, Lehre von den Staatenverbindungen (1882) S. 262.

[3] v. Ihering l. c. I 320.

[4] Jellinek, Staatenverbindungen S. 262; derselbe, A.St.L. S. 239 ff., bes. S. 245 und 248; Pohl l. c.; a. A. Brie und Anschütz.

[5] v. Gerber, Grundzüge S. 3 f., 21; Jellinek, A.St.L. S. 388 f.

[6] Vgl. hierüber Zitelmann, Internat. Privatr. S. 54 f., welcher auch die entgegenstehende Ansicht Dernburgs, dass bereits vor der staatlichen Ordnung Rechte im subjektiven Sinne bestanden hätten, zurückweist (l. c. S. 56 f.) und zum Ergebnis kommt: „Das subjektive Recht entsteht immer erst mit der Rechtsordnung“ (S. 59); ebenso Jellinek, System d. subj. ö. R. S. 8.

[7] v. Treitschke, Politik S. 163; Crome, System des deutschen bürgerlichen Rechts, Tübingen und Leipzig 1900, I 65; Zachariae I 406 Anm. 1; v. Stengel S. 33.

[8] Crome l. c. I 65; Zitelmann, J.P. I 60; Jellinek, System d. subj. ö. R. S. 8.

§ 20.

2. Staatsallmacht und Individualsphäre.

Die Staatsgewalt ist die höchste Gewalt, die auf Erden denkbar ist. Es existiert keine zweite gleichhohe neben, keine höhere über ihr. Diese Eigenschaft der Staatsgewalt nennt man die „Souveränität". Daraus ergibt sich, dass theoretisch diese souveräne Staatsgewalt allmächtig ist, dass der Wille des als Persönlichkeit gedachten Staates dem Willen sämtlicher Individuen gegenüber herrschend dasteht[1]. Die Individuen sind also grundsätzlich dem Willen des Staates in jeder Beziehung durchaus unterworfen und lediglich Subjekte von Pflichten[2]; irgendwelche Rechte lassen sich aus ihrer Eigenschaft als Glieder des Staatsverbandes in keinerlei Weise ableiten[3]; subjektive Rechte, die den Untertanen aus eigener Machtvollkommenheit dem Staate gegenüber zuständen, sind deshalb undenkbar[4], weil der Staat das Primäre, das Recht das Sekundäre ist, folglich der Staat über der Rechtsordnung steht und keine andere, etwa aus der Mitte der Staatsangehörigen hervorgehende Rechtsquelle neben sich duldet. So lautet der Grundsatz der Theorie.

Die tatsächlichen Verhältnisse des Staatslebens lehren uns aber, dass faktisch die Staatsgewalt die ihr theoretisch und grundsätzlich zu Gebote stehende Macht nur bis zu einem gewissen Punkte wirklich ausübt, ihre Funktionen nur bis zu einer gewissen Grenze handhabt — darüber hinaus aber dem Individuum freien Spielraum lässt. So entsteht dem Individuum ein gewisses Gebiet, in welchem es frei schalten und walten kann, eine Sphäre, in welche die Staatsgewalt aus irgendwelchen Gründen tatsächlich nicht eingreift, obwohl sie rechtlich eingreifen könnte. Diese Sphäre beginnt da, wo die Staatsgewalt mit ihrer Wirksamkeit aufhört. Wo liegt aber diese Grenze genauer? Auf diese Frage gibt es keine Antwort[5], es ist eine Tatfrage, die für jedes Staatswesen anders zu beant-

[1] Zoepfl § 6; vgl. auch Jellinek, System d. subj. ö. R. S. 205.

[2] Bornhak I 240; v. Gerber, Ueber öffentliche Rechte S. 75.

[3] Unger, System des österreichischen allgemeinen Privatrechts, 3. Aufl., Leipzig 1868, I 508.

[4] Bornhak I 268 f.

[5] v. Ihering I 536 bemerkt bei Berührung der Frage nach den Grenzen der Staatsgewalt: „Ob es jemals gelingen wird, dies ‚wieweit' klar zu bestimmen? Ich bezweifle es. Meines Erachtens ist die Frage eine ewig flüssige."

worten ist; jedenfalls ist's der Staatsgewalt frei überlassen und spottet jeder genaueren Darlegung, wie weit sie ihre Funktionen ausdehnen will. Man kann im allgemeinen sagen, dass sie darin so weit geht, als sie es für ihre Zwecke und Ziele dienlich erachtet. Sie könnte viel weiter gehen, aber sie beschränkt sich, weil es so vorteilhafter für sie ist. Ein allgemeines Prinzip[1] lässt sich dafür nicht aufstellen, die Grenze ist nach Staat und Staatsform, nach den örtlichen und zeitlichen Verhältnissen und vielen andern Umständen verschieden und „nach dem praktischen Bedürfnis abzumessen“[2]. Findet nun eine solche — mehr oder weniger weitgehende — Selbstbeschränkung der Staatsgewalt statt, so entsteht dadurch dem Individuum eine mehr oder weniger umfangreiche „staatfreie“ Sphäre, in welche ein Eingriff seitens des Staates zwar formell gerechtfertigt wäre, materiell aber als etwas nicht Richtiges erscheinen würde. Man mag diese dem Individuum „durch die Ideen der menschlichen Gesellschaft und ihrer Gliederung“[3] gelassenen Freiheiten aus sittlichen oder ethischen Erwägungen sehr hoch schätzen, nichtsdestoweniger stehen sie zunächst ganz ausserhalb der Rechtsordnung und kommen juristisch vorläufig noch gar nicht in Betracht, weder werden sie irgendwie für das Individuum die Quelle eigener Rechte gegenüber dem Staate[4], noch bilden sie sogar ein Hindernis dafür, dass der Staat diese sog. „Rechte“ einfach ignoriere. Tut er dies, greift er in die Freiheitssphäre ein, so begeht er formell nicht mal ein Unrecht[5]; darf er doch seine Funktionen so weit ausdehnen wie ihm beliebt. Wenn dagegen die Staatsgewalt aus faktischen Gründen sich jedes Eingriffs in diese Individualsphäre enthält, so ist dies eben eine juristisch nicht weiter erklärbare Tatsache.

Das Ergebnis dieser Erwägungen können wir dahin zusammenfassen: Bei der Betrachtung jedes Staates stossen wir auf das Faktum, dass eine gewisse staatfreie Sphäre der Individuen dadurch gegeben

[1] Solche Prinzipien festzustellen versuchte der jugendliche Wilhelm v. Humboldt (Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, Breslau 1851) vom Standpunkt des Individualismus, der gereifte J. Stuart Mill (Essay on liberty 1859) vom Standpunkt der Sicherung des Wohles der Gesellschaft aus (v. Ihering I 538—551). v. Ihering schreibt den „glänzenden Schiffbruch“ beider Denker der „Unlösbarkeit des Problems“ zu (S. 550).

[2] v. Ihering I 551.

[3] Zorn—v.Rönne I 600 Anm. 2. [4] Zorn—v.Rönne l. c.

[5] v. Schulze, Pr.St.R. I § 37, jedoch mit anderer Begründung.

ist, dass die Staatsgewalt die grundsätzlich ihrer Kompetenz unterliegenden Funktionen nicht so weit ausübt, wie sie es könnte.

§ 21.

3. Rechtliche Qualifikation dieser Sphäre.

Wie lässt sich diese Privatsphäre des Individuums nun aber unter rechtliche Gesichtspunkte bringen?

Es bedarf wohl keiner weiteren Begründung, dass das Individuum in keiner Weise irgendwie hierzu beitragen kann, es steht der Staatsgewalt ganz machtlos gegenüber, es besitzt keine eigene Machtquelle, aus welcher Rechte entspringen könnten. Wenn diese tatsächliche staatfreie Sphäre in eine rechtliche Sphäre verwandelt werden soll, so kann dies vielmehr einzig und allein durch einen Akt der Staatsgewalt, durch irgend eine Willensäusserung des Staates geschehen. Die Form, in welcher der Staat seinen Willen äussert, ist in aller Regel die Gesetzgebung. Neben dieser ausdrücklichen gibt es aber noch eine stillschweigende, richtiger gesagt: durch Stillschweigen zum Ausdruck gelangende, Recht schaffende Willenserklärung des Staates: aus der Anerkennung gewisser Normen des täglichen Lebens als Rechtsnormen entwickelt sich das Gewohnheitsrecht[1]. Will also der Staat die Individualsphäre zu einer rechtlich relevanten Sphäre erheben, so muss er dieselbe entweder durch stillschweigende Duldung oder durch ausdrückliche Erklärung — als rechtlich bestehend — **anerkennen**[2]. Er braucht sie nicht etwa erst zu schaffen, denn sie besteht ja tatsächlich schon vorher, entbehrt nur noch der rechtlichen Qualifikation, die sie erst durch die Anerkennung erhält[3].

[1] Wir folgen hier der sog. Gestattungstheorie (vgl. Zitelmann, Gewohnheitsrecht und Irrtum, im Archiv f. civ. Praxis Bd. 66 S. 361 f.). Zwar ist die Theorie nur eine Fiktion (S. 364) und gibt es manche Bedenken gegen sie, aber Zitelmann (Int. Privatr. 55) sagt selbst: „Die monopolisierende Tendenz der staatlichen Rechtsbildung . . . ist so gross, dass tatsächlich Gewohnheitsrecht ohne Gestattung durch die staatliche Gesetzgebung sich kaum bilden kann, und insofern wird man innerhalb des Staates das Gewohnheitsrecht als vom Staat anerkanntes und darum mittelbar staatliches Recht ansehen dürfen." — Dieser Gestattungstheorie folgt auch Zorn—v.Rönne, welcher das Gewohnheitsrecht „auf Zulassung der Staatsgewalt begründet" nennt (I 143 § 8).

[2] Von „Anerkennen" spricht auch Jellinek (System d. subj. ö. R.) in diesem Zusammenhange an zahllosen Stellen, so z. B. S. 43, 49, 77, 80, 98, 99 f.; ebenso v. Dantscher l. c. I 1, 3, 4, 76, II 103 etc.

[3] Zorn—v.Rönne I 600 Anm. 5.

Wie geschieht aber diese Anerkennung, wie soll der Staat es zum Ausdruck bringen, dass die Freiheitssphäre der Individuen fortan eine rechtliche sein soll, wie soll er diese stets schwankende, nie feststehende und nie klar erkennbare Summe derjenigen Teile prinzipiell staatlicher Funktionen, welche er zu Gunsten des freien Spielraums der Individuen nicht mehr selbst handhabt, in Worte fassen? Dies ist in der Tat ein Problem, das sich niemals erschöpfend wird lösen lassen. Der einzige Ausweg besteht darin, dass die allerwichtigsten, am meisten in die Erscheinung tretenden und daher am klarsten erkennbaren dieser vorgenannten Funktionen herausgegriffen und, eine jede einzeln für sich, zu rechtlichen Freiheiten des Individuums erklärt werden. Weil Quantität und Qualität dieser Funktionen aber in jedem Staate anders ist, so werden auch die durch solche Staatstätigkeit entstehenden Rechtsnormen in den einzelnen Staaten überaus mannigfaltig und abwechslungsreich[1]. Diese Normen werden vom Staate nun nicht etwa, wie die ihnen zu Grunde liegende Individualsphäre, anerkannt, sondern geschaffen[2]: Es stand ja im freien Belieben des Staates, ob er diese Rechtsnormen setzen wollte oder nicht. Man kann dieselben als die aus der Verlegenheit um sprachlichen Ausdruck entstandene und einen Notbehelf darstellende juristische Erscheinungsform der sonst rechtlich nicht ausdrückbaren Individualsphäre bezeichnen. Diese Sätze stellen nun dasjenige dar, was man wegen ihrer eigenartigen Formulierung in der Theorie als die Grundrechte oder Freiheitsrechte zu bezeichnen gewohnt ist. — Das Resultat der bisherigen Ausführungen lautet: Die Grundrechte sind sämtlich auf eine staatfreie Sphäre des Individuums zurückzuführen, welche der Staat anerkennt; sie bestehen in einer nicht geschlossenen und daher schwer zu systematisierenden Reihe einzelner Rechtssätze, welche der Staat zum Ausdruck dieser Anerkennung schafft[3].

Diese Grundrechte haben einen ganz eigenartigen Charakter.

[1] Entsprechend ZITELMANN, Int. Privatr. I 43, für die privaten subjektiven Rechte.

[2] Ebenso JELLINEK (System d. subj. ö. R. S. 49), welcher von „machtverleihenden" Rechtssätzen spricht, ähnlich S. 44: „ein von der Rechtsordnung ausdrücklich verliehenes rechtliches Können".

[3] Interessant ist ein Vergleich mit der naturrechtlichen Lehre des 17. Jahrhunderts: Damals ging man — gerade umgekehrt wie heute — von der grundsätzlich unbeschränkten Freiheit der Individuen aus und liess dieselbe durch den Staat nach bestimmten Richtungen hin Beschränkungen erfahren, welche man gesetzlich genau fixierte.

Sie vereinigen zwei grundverschiedene[1] Elemente in sich. Denkt man sich die vom Staate anerkannte und durch Rechtsnormen zum Ausdruck gebrachte Individualsphäre als stereometrischen Körper, und unterscheidet man genau zwischen Aussenfläche und Innenraum, so erklären die Grundrechtsnormen bezüglich der Aussenfläche, dass der Staat fortan diese Individualsphäre nicht mehr antasten, das Individuum in Besitz und Genuss derselben ungestört lassen will; das Individuum soll gegen Angriffe des Staates geschützt werden. Man könnte diesen Teil der Grundrechte daher wohl als „Schutzrechte“[2] bezeichnen. Bezüglich des Innenraumes hingegen erklären die Grundrechte, dass der Staat fortan dulden wird, was immer die Individuen innerhalb ihrer Sphäre tun und lassen. Die Individuen sollen in dieser Sphäre frei handeln können. Man kann diesen andern Teil der Grundrechte daher wohl als „Freiheitsrechte“ bezeichnen. Es steckt also in den Grundrechten ein doppeltes Element: einerseits verpflichtet sich der Staat zu einem Nichttun, indem er verspricht, nicht in die Individualsphäre einzugreifen, anderseits verpflichtet er sich zu einem Dulden, indem er verspricht, den Individuen innerhalb ihrer Individualsphäre freien Spielraum zu lassen. Weitere allgemeine Gesichtspunkte für den Inhalt der Grundrechte zu finden, dürfte schwer halten; wie man die einzelnen möglichen Funktionen der Staatsgewalt nicht erschöpfend aufzählen kann, so vermag man auch die einzelnen Momente der staatfreien Sphäre des Individuums nicht in einen vollzähligen Katalog zu bringen. Wenn die Gesetzgebung nur die wichtigsten derselben aufzählt, so ist das eben ein Notbehelf, der die Lösung eines unlösbaren Problems nach Möglichkeit ersetzen soll.

Nachdem wir so festgestellt haben, dass die Grundrechte jedenfalls objektive Rechtsnormen sind, welche als Zeichen und zum Ausdruck der staatsseitigen Anerkennung einer von den Funktionen der Staatsgewalt unberührt bleibenden, also „staatfreien“ Sphäre der im Staate lebenden Individuen von der nach diesen Richtungen hin sich selbst beschränkenden und verpflichtenden Staatsgewalt geschaffen werden und entweder die Unterlassung staatlicher Eingriffe in diese Sphäre oder die Duldung freier Bewegung der Individuen innerhalb dieser Sphäre zum Inhalt haben, — erübrigt noch die Entscheidung der so heiss umstrittenen Frage, ob die Grund-

[1] Aehnliche Unterscheidungen finden sich bei v. Dantscher.

[2] Genauer wäre, zu sagen „Schutzrechte i. e. S.“, da Erteilung von Schutz Aufgabe sämtlicher Grundrechte ist.

rechte nur objektive Rechtssätze enthalten oder ausserdem auch subjektive Rechte der Individuen darstellen.

Die Antwort auf die Frage kann nicht mehr schwer sein, wenn es gelungen ist, ein klares und bestimmtes Kriterium dafür aufzustellen, wann ein subjektives (öffentliches) Recht vorliegt.

B. Grundrechte als subjektive Rechte.

1. Der Begriff des subjektiven Rechts.

§ 22.

a) Der Stand der Wissenschaft.

Sind überhaupt schon im öffentlichen Rechte die Grundlagen jeder juristischen Erörterung so bestritten wie kaum in einer andern Rechtsdisziplin[1], so gilt dies in erhöhtem Masse für den Begriff des subjektiven Rechts. Von einer eingehenden Untersuchung und Lösung dieses Problems kann hier natürlich keine Rede sein, es ist dies aber auch wohl nicht erforderlich; vielmehr dürfte es für unsere Zwecke genügen, die bemerkenswertesten Ansichten hierüber einer kurzen Prüfung daraufhin zu unterwerfen, welche wertvollen und richtigen Gedanken sie enthalten, und dann die Resultate in Gestalt einer Definition des Begriffes zusammenzustellen.

Einen Punkt jedoch, den Ausgangspunkt der ganzen Betrachtung, dürfen wir wohl als heute ziemlich unbestritten voraussetzen, nämlich den Satz, dass alle subjektiven Rechte ein Produkt der objektiven Rechtsordnung sind[2]. Die entgegengesetzte Ansicht (Priorität des subjektiven Rechts vor der objektiven Rechtsordnung) war die Lehre des Naturrechts und wird heute noch vertreten von Dernburg[3]. Doch ist diese Behauptung, wie Zitelmann[4] in seiner Kritik nachweist, „weder historisch noch prähistorisch erweislich", ausserdem „zeigt die heutige Rechtsbildung ausgesprochen das Gegenteil". Wer die Existenz subjektiver Rechte vor einer objektiven Rechtsordnung annimmt, der übersieht entweder, dass dies eben der Beweis der gleichzeitig damit schon existierenden Rechts-

---

[1] Jellinek, System d. subj. ö. R. Seite V des Vorwortes.

[2] Windscheid § 37; Zitelmann, Int. Privatr. I 55; Jellinek, System d. subj. ö. R. S. 8; Thon l. c. S. 133, 178, 218, 233 etc.; v. Stengel S. 32; Loening S. 8; usw.

[3] Bürgerl. Recht I 104/105; Pandekten, 4. Aufl. § 39.

[4] l. c. S. 56—58.

ordnung ist, oder er denkt an Begriffe, die den subjektiven Rechten inhaltlich ähnlich sind, aber mangels einer genügenden (Rechts-) Ordnung der Verhältnisse noch nicht so genannt werden dürfen.

Halten wir also daran fest, dass wir es mit Normen zu tun haben, die der objektiven Rechtsordnung entspringen, so entsteht die schwierige Frage: In welcher Weise müssen wir diese Normen zu dem durch sie Geschützten in Beziehung bringen, damit sich uns ihr Charakter als „subjektive Rechte" offenbare? Worin besteht das Wesen dieser Normen? Unter den vielen Antworten, welche man schon auf diese Frage zu geben versucht hat, wollen wir als die trefflichsten und förderlichsten die von Windscheid, v. Ihering, Dernburg, Zitelmann, Jellinek und Thon herausgreifen. Windscheid, v. Ihering und Dernburg zeichnen sich dadurch aus, dass sie sämtlich nur ein Begriffsmerkmal betonen und für allein wesentlich erklären. Diesen Fehler vermeiden Zitelmann und Jellinek, indem sie die Erklärungsversuche der drei erstgenannten Schriftsteller geschickt miteinander verschmelzen; Thon endlich gibt in seinen gründlichen Ausführungen der ganzen Lehre eine neue Wendung.

1. Windscheid[1], den Ideen Hegels[2] folgend, definiert Recht (im subjektiven Sinne) als „eine von der Rechtsordnung verliehene Willensmacht oder Willensherrschaft". „Die Rechtsordnung hat auf Grund eines konkreten Tatbestandes einen Befehl (Norm, Imperativ) zu einem Verhalten bestimmter Art erlassen und diesen Befehl demjenigen, zu Gunsten dessen sie ihn erlassen hat, zur freien Verfügung hingegeben. Sie überlässt es ihm, ob er von dem Befehl Gebrauch machen, und im besonderen, ob er die ihm gegen den Widerstrebenden von der Rechtsordnung gewährten Mittel zur Anwendung bringen will, oder nicht. Demgemäss ist sein Wille massgebend für die Durchsetzung des von der Rechtsordnung erlassenen Befehls. Die Rechtsordnung hat sich des von ihr erlassenen Befehls zu seinen Gunsten entäussert, sie hat ihren Befehl zu seinem Befehl gemacht. Das Recht ist sein Recht geworden." Jedoch ist der im subjektiven Rechte gebietende Wille nicht der des Berechtigten, sondern der der Rechtsordnung. Sie allein befiehlt, entnimmt aber den Inhalt ihres Befehls aus dem Willen des Berechtigten und tritt ferner nur dann in Tätigkeit, wenn der Berechtigte es will: Sein Wille entscheidet über die

[1] l. c. § 37.

[2] welcher die Substanz des Rechtes in den allgemeinen Willen setzt.

Auslösung und über den Inhalt des von der Rechtsordnung zu gebenden Befehls. — „Dass die Rechtsordnung dem Berechtigten auf sein Verlangen Zwangsmittel zur Durchsetzung der von ihr verliehenen Herrschaft gewähre, gehört zum Begriffe des Rechts nicht."

Windscheids Definition ist besonders von v. Ihering und Thon angegriffen worden. v. Ihering[1] macht Windscheid den Vorwurf, dass er die Substanz des subjektiven Rechts in den subjektiven Willen setze und beides identifiziere: die Substanz des subjektiven Rechts sei aber in Wirklichkeit gar nicht der subjektive Wille, sondern ein Stück des allgemeinen Willens, welcher durch das subjektive Recht bezwecke, dem Individuum irgend einen Nutzen zu sichern. Der Wille sei also weder der Stoff des Rechts noch umgekehrt, vielmehr sei das subjektive Recht das Mittel des Wollens, seine Existenz die Voraussetzung des Wollens. — Ebenso fordert Thon[2] die logische Trennung des Rechts vom Willen: das Recht und der dadurch gewährte Schutz bestehen auch ohne, ja selbst gegen den Willen fort. Ausserdem ist der Begriff „Willensmacht" zu eng, weil er nicht das für das Recht notwendige Moment des Güterschutzes umfasst; es wäre richtig, unter Willensmacht den Anteil des Privaten an seinem Rechtsschutze zu verstehen, falsch ist aber, hierunter nicht nur Rechtsverfolgung, sondern vornehmlich Geniessendürfen zu fassen. — Jellinek[3] vermisst an Windscheids Definition einen bestimmten Inhalt des Willens: „Man kann nicht schlechthin wollen, sondern immer nur Etwas wollen."

2. v. Ihering[4] weist zunächst die Unzulänglichkeit des Willens- und Machtbegriffes für die Definition des Rechts nach, zieht sich dann aber den Vorwurf der Unvollständigkeit, den er Windscheid macht, selbst zu, indem er unter einseitiger Betonung des Zweckgedankens Recht als „rechtlich geschütztes Interesse"[5] definiert. Den Begriff „Interesse" gewinnt er durch folgende Deduktion: Jedes Recht soll dem Menschen Vorteile gewähren; was Vorteile gewährt, nennen wir ein Gut; der Massstab zur Bestimmung der Tauglichkeit des Gutes ist der Wert; in besondere Beziehung zu den Zwecken und Zielen des Subjekts gesetzt, stellt sich diese Werteigenschaft als Interesse dar. Die Tatsache, dass das Recht dem Berechtigten die von ihm begehrten Dienste wirklich erweist,

[1] Geist des röm. Rechts III 1 317 f.
[2] l. c. S. 220—222.
[3] System d. subj. ö. R. S. 40.
[4] l. c. S. 317 f.
[5] l. c. S. 328.

nennen wir Genuss. Indem sich nun an diesen Genuss der Wille anschmiegt, erhält er „die dankbare Aufgabe, überall da, wo nicht das Gesetz die Richtung und die Art und Weise, in der das Recht dem Subjekt dienstbar werden soll, unabänderlich festgesetzt hat, diese Direktion selber zu bestimmen . .“[1] Das Interesse bildet aber erst den einen — substantiellen — Bestandteil des Rechtsbegriffes. Hinzu tritt als formales Element der rechtliche Schutz[2]. Nicht alle Interessen sind des Schutzes bedürftig und fähig; anderseits erzeugen aber auch nicht alle Gesetze, die mein Interesse schützen, ein subjektives Recht: wenn der Staat ein Gesetz in seinem Interesse erlässt, welches Interesse zufällig mit dem meinigen Hand in Hand geht, so habe ich darum keinen Anspruch auf Vollzug dieses Gesetzes; die Anwendung desselben ist von meinem Wollen oder Nichtwollen unabhängig; wenn es mir zu gute kommt, so ist dies lediglich „Reflexrecht“. Vielmehr erfordert der Begriff des subjektiven Rechts, dass dem Berechtigten selbst der Schutz seines Interesses anvertraut ist, dass er selbst die Initiative ergreifen kann, um diesen Schutz zu realisieren.

Windscheid[3] bemerkt zu v. Iherings Definition, dass der Zweck, um dessentwillen das Recht verliehen werde, allerdings die Interessenbefriedigung sei, aber nicht in eine Definition hineingehöre. Genau der gleichen Ansicht ist Thon[4], welcher noch hinzufügt: Recht ist nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel zur Ermöglichung eines Genusses, nicht selbst Interesse, sondern nur Schutzmittel eines Interesses. Jellinek[5] tadelt die zu weit gehende Abstraktion vom Willensmomente: „Das vom Rechte geschützte Gut oder Interesse wird zu einem solchen nur dadurch, dass es zu menschlichem Wollen in Beziehung gesetzt wird.“

3. Dernburgs Definition des subjektiven Rechts als „Anteil an den Lebensgütern, welche der allgemeine Wille als einer Person zukommend anerkennt und ihr gewährleistet“[6], wird von Kipp[7] „unbrauchbar“ genannt, „weil man vergebens fragt, kraft welcher Ordnung mir mein Recht zukommt, wenn nicht kraft der Rechtsordnung. Der Jurist hat wenigstens es nur mit Rechten zu tun, die die Rechtsordnung gibt, nicht bloss modelt oder nebenher gewährleistet“.

---

[1] l. c. S. 337.
[2] l. c. S. 327 f., 338 f.
[3] Pand. § 37 Anm. 3.
[4] Rechtsnorm und subjektives Recht S. 218—220.
[5] System d. subj. ö. R. S. 41.
[6] Bürgerl. Recht I 104.
[7] Windscheid-Kipp § 37 Anm. 3.

4. ZITELMANN[1] definiert subjektives Privatrecht als „die durch objektive Rechtssätze[2] hergestellte besondere günstige Rechtslage einer Person gegenüber einer oder allen andern, sofern das Eintreten und die Durchführung des staatlichen Schutzes dieser Rechtslage von der objektiven Rechtsordnung in den Willen jener ersteren Person verstellt ist". Die beiden Elemente des subjektiven Rechts sind 1. ein auf einen Erlaubnissatz[3] der objektiven Rechtsordnung sich stützendes Dürfen der berechtigten Person oder ein auf einem Befehlssatz beruhendes Sollen einer andern Person zu Gunsten der berechtigten; 2. der Umstand, dass Eintritt und Durchführung staatlichen Zwanges zum Schutze dieser Rechtslage in den Willen der Person gestellt ist. Diese Schutzverheissung ist eine Erklärung des Staates, durch die er sich selbst Pflicht und Recht zu bestimmtem Handeln setzt. — So vermeidet Zitelmann den Fehler der einseitigen Betonung sei es des formellen (Willensmacht), sei es des materiellen (Interessenschutz) Elementes des subjektiven Rechts dadurch, dass er beide Momente miteinander verbindet. Die Charakterisierung des subjektiven Rechts nur von einer Seite her bezeichnet er zwar als richtig — aber nur soweit sie den Begriff eben lediglich charakterisieren, dagegen als unzulänglich, soweit sie ihn definieren wolle[4]. Eine Definition muss beide Momente umfassen.

5. JELLINEK[5] erblickt in entsprechender Weise für das Gebiet des öffentlichen Rechts die Lösung des Problems des subjektiven Rechts in der Kombination der von Windscheid und v. Ihering einseitig betonten Ideen. Jellineks Ausführungen sind früher bereits wiedergegeben. Subjektives Recht ist[6] „das durch Anerkennung menschlicher Willensmacht (formales Element) geschützte Gut oder Interesse (materielles Element)". Im Gegensatz zum subjektiven Privatrecht, welches von vornherein existiert und ausgeübt werden kann, aber nicht darf, charakterisiert sich das subjektive öffentliche Recht dadurch, dass es erst verliehen werden muss, um ausgeübt werden zu können. Zur Realisierung des ersteren wird ein Wollendürfen, zu der des letzteren ein Wollenkönnen verliehen.

---

[1] Int. Privatr. I 37.

[2] „Jedes subjektive Privatrecht ist vom Staate durch seine Rechtsordnung verliehen" (ZITELMANN l. c. S. 55).

[3] a. A. THON, Rechtsnorm und subjektives Recht S. 292 f.

[4] Int. Privatr. S. 52.

[5] System d. subj. ö. R. S. 40 f., 63 f.

[6] l. c. S. 42.

Das subjektive öffentliche Recht des Individuums „besteht ausschliesslich in der Fähigkeit, Rechtsnormen im individuellen Interesse in Bewegung zu setzen“ [1]. Wichtig ist seine Abgrenzung vom „Reflexrecht“. Solches entsteht dadurch, dass objektives, also dem gemeinen Interesse dienendes Recht dem Individualinteresse zu gute kommt, ohne dass die Rechtsordnung solches beabsichtigt. Das materielle Kriterium für das Vorliegen eines subjektiven Rechts liegt nun in der Konstatierung eines von der Rechtsordnung ausdrücklich oder implicite anerkannten Individualinteresses, das formaljuristische Kriterium „darin, ob dem Individuum die Fähigkeit gegeben ist, Normen des öffentlichen Rechtes in seinem Interesse in Bewegung zu setzen . .“ [2]. „Die strikte formelle Scheidung zwischen Reflex und Anspruch kann nur statthaben auf Grund des Kriteriums, ob dem einzelnen ein Rechtsmittel zur Realisierung seiner Forderung an den Staat gegeben ist oder nicht.“ [3]

6. Thon [4] grenzt den Begriff des subjektiven Rechts mit grosser Schärfe ab von den nahe verwandten und damit nicht zu verwechselnden Begriffen „Normenschutz“, „Genuss“, „Befugnis“. Er geht aus von dem Satze [5], dass alles Recht einer Gemeinschaft in Normen, d. h. Imperativen besteht; so liegen auch dem subjektiven Recht Normen zu Grunde, deren Kraft, subjektive Berechtigungen zu begründen, aber davon abhängt, dass an ihre Uebertretung eine Rechtsfolge geknüpft ist, die nicht von selbst eintritt, sondern deren Verwirklichung durch das Einschreiten des Geschützten selbst [6] bedingt ist. Erst diese Möglichkeit eigener Rechtsverfolgung verleiht ein subjektives Recht. Solche subjektiven Rechte können auch gegen den Staat selbst gerichtet sein [7], soweit er nämlich im Interesse des Individuums Normen für sein eigenes Verhalten aufstellt, auf deren Erfüllung es bauen kann, deren Verletzung einen öffentlichrechtlichen Anspruch des Individuums begründet. Ein blosser Normenschutz eines Gutes oder Interesses begründet, da er ja gegen oder doch ohne den Willen des Ge-

[1] l. c. S. 48.
[2] l. c. S. 74.
[3] l. c. S. 114.
[4] Rechtsnorm und subjektives Recht.
[5] l. c. S. 1 f.
[6] l. c. S. 123. Thon sagt an dieser Stelle noch allgemeiner: „Durch das Einschreiten seitens irgend jemandes.“ Dies ist deshalb genauer, weil an die Stelle des Geschützten selbst eventuell sein gesetzlicher Vertreter treten kann. (Thon S. 282 f.) Doch schreitet grundsätzlich der Geschützte selbst ein.
[7] l. c. S. 140 f.

schützten erfolgen kann, kein subjektives Recht. Ein solches entsteht erst dann[1], wenn die Rechtsordnung dem Geschützten für den Fall der Verletzung der Norm einen Anspruch zwecks Realisierung derselben gewährt, wenn die Erzwingung der Norm der Initiative des Geschützten überlassen ist. Das Wesen des subjektiven Rechts[2] besteht somit darin, dass zufolge Bestimmung des objektiven Rechts dem durch Normen Geschützten für den Fall der Uebertretung dieser Normen behufs Verwirklichung des in ihnen Gebotenen (oder Wiederaufhebung des in ihnen Verbotenen) ein Mittel gewährt wird: ein Anspruch.

Anspruch[3] ist das Lebendigwerden von Normen, d. h. von Imperativen an die staatlichen Organe, auf Anrufen des Berechtigten in bestimmter Weise einzuschreiten, bedeutet also eine Steigerung der rechtlichen Macht des Individuums. Anspruch ist die von der Rechtsordnung verliehene Macht, die Vorbedingungen für den Eintritt der Imperative zu setzen, welche bestimmten staatlichen Organen die Gewähr von Rechtshilfe befehlen. Jeder Anspruch setzt Normwidrigkeit voraus und ist selbst das Mittel zur Beseitigung derselben.

Zweck der Rechtsnormen ist die Ermöglichung des Genusses[4]; sie schützen ihn aber nur, sie gewähren ihn nicht: Erlauben ist nicht Sache des Rechts[5] und verträgt sich nicht mit seinem imperativen Charakter. Genuss ist Zweck, aber nicht Inhalt des Rechts, auch nicht Rechtsausübung.

Ebensowenig ist die Befugnis[6] Inhalt des Rechts. Befugnis ist nicht Normenschutz, nicht subjektives Recht, nicht Anspruch, sondern Befugnis ist rechtliches Können, rechtliche Macht und Möglichkeit, durch eine Handlung die Vorbedingungen für den Eintritt (oder das Erlöschen) einzelner staatlicher Imperative zu erbringen.

§ 23.

b) Lösungsversuch.

Ziehen wir nunmehr die Summe der im vorigen Paragraphen skizzierten Gedanken, um uns durch ihre Zusammenstellung eine möglichst alle Momente umfassende und berücksichtigende Vor-

[1] S. 151, 178 etc.
[2] l. c. S. 218.
[3] l. c. S. 223 f.
[4] S. 228 f.
[5] a. A. Zitelmann, Int. Privatr. I 43/44.
[6] S. 325 f.

stellung vom Wesen des subjektiven Rechtes zu machen, so gelangen wir zu folgendem Ergebnis.

1. Ohne Zweifel reichen — das betont auch schon die Kritik — die Definitionen von Windscheid, v. Ihering, Dernburg zur Erklärung des Begriffes des subjektiven Rechtes nicht aus. Subjektives Recht ist nicht, wie Windscheid meint, nur Willensmacht, nicht, wie v. Ihering meint, nur geschütztes Interesse, nicht, wie Dernburg meint, nur Anteil an den Lebensgütern. Windscheid verwechselt subjektives Recht mit „Befugnis", v. Ihering mit „Normenschutz", Dernburg mit „Genuss". Verfehlt wäre es aber, diese Ansichten darum als falsch zu bezeichnen; sind sie auch als Definitionen unzulänglich und unvollständig, so bieten sie anderseits doch wertvolles Material zur Konstruktion, ja sie bilden geradezu die Grundlagen des gesuchten Begriffes: Befugnis, Normenschutz und Genuss schaffen zusammen diejenige Konstellation, die wir unserer Betrachtung zu Grunde legen müssen. Wir brauchen gar nicht gleich so weit zu gehen wie Thon, der das Wesen des subjektiven Rechts in der Aussicht auf zukünftige Ansprüche erblickt; wir wollen zuerst lieber zusehen, ob die durch das Zusammenwirken der genannten drei Begriffe hergestellte Konstellation, welcher Thon die Möglichkeit der Erzeugung von Ansprüchen zuschreibt, nicht selbst als subjektives Recht bezeichnet zu werden verdient. Diese „Konstellation" ist das Primäre, die von ihr erzeugte „Anwartschaft auf Ansprüche" das Sekundäre. Erst wenn wir es ablehnen, ersterer die Bezeichnung „subjektives Recht" zuzuerkennen, stehen wir vor der Frage, ob wir uns Thons Anschauung anschliessen sollen. Anderseits dürfen wir uns aber auch nicht, wie Jellinek, mit einer einfachen Addition der drei Grundbegriffe begnügen, müssen vielmehr versuchen, sie gleichsam auf einen Hauptnenner zu bringen — dann erst ist eine Addition und eine Verschmelzung möglich. Welches ist nun dieser Hauptnenner? Bei der Suche nach ihm dürfte es wohl schwierig sein, einen spezielleren Ausdruck zu finden, als die etwas farblose Bezeichnung „Zustand" oder besser gesagt „Rechtslage". Letzteren Begriff verwendet Zitelmann und ist daher nach unserem Dafürhalten derjenige, der bis jetzt den besten Weg zur Lösung des Problems eingeschlagen hat, allerdings zunächst nur fürs Privatrecht. Da aber „subjektives Recht" ein allgemeiner, im ganzen Rechtssystem vorkommender Begriff ist, so steht nichts im Wege, Zitelmanns Bezeichnung „Rechtslage" auf das öffentliche Recht

zu übertragen und somit — das ist das Ergebnis — „Rechtslage“ als Oberbegriff des zu definierenden Begriffes „subjektives Recht“ anzunehmen.

2. Wie wir diesen Zustand, den wir subjektives Recht nennen, im einzelnen genauer zu beschreiben und zu charakterisieren haben, kann uns nach den Erörterungen des vorigen Paragraphen nicht mehr zweifelhaft sein. Dieser Zustand ist ein Erzeugnis der objektiven Rechtsordnung und entsteht dadurch, dass letztere eine bestimmte Norm setzt, d. h. einen Imperativ, einen Befehl zu einem Verhalten bestimmter Art gibt; sie setzt diese Norm im Interesse einer oder mehrerer Personen (nicht in eigenem Interesse!), um ihnen ein Gut irgendwelcher Art zu schützen und ihnen dadurch einen „Anteil an den Lebensgütern“ zu sichern. Zweck und Konsequenz dieser Normsetzung ist, dass die betreffende Person das dem so „rechtlich geschützten Interesse“ zu Grunde liegende Gut geniessen kann. Damit dieser Genuss ein vollkommener sei, entäussert sich die Rechtsordnung dieser Norm sodann dergestalt, dass sie sie dem Beschützten zur vollständig freien Verfügung überlässt, ihm die Befugnis („Willensmacht, Willensherrschaft“) zuspricht, diese Norm ganz nach Belieben zu handhaben und ihren Schutz im Falle der Verletzung dadurch zu realisieren, dass er den Eintritt staatlicher Rechtshilfe zum Zwecke der Beseitigung des normwidrigen Zustandes beanspruchen kann.

3. Wir fassen diese Ausführungen noch einmal etwas kürzer zusammen zu folgender Definition: Unter einem subjektiven Recht verstehen wir diejenige Rechtslage, welche von der objektiven Rechtsordnung dadurch geschaffen wird, dass sie im Interesse einer bestimmten Person eine ein Gut derselben schützende und seinen Genuss sichernde Rechtsnorm setzt, sofern sie der so geschützten Person gleichzeitig die ausschliessliche Willensmacht (Befugnis) verleiht, im Falle der Verletzung dieser Rechtsnorm den darin enthaltenen Imperativ aus eigener Initiative auszulösen und dem Verpflichteten gegenüber durchzusetzen. Die beiden Wesensmomente des subjektiven Rechts sind „Normenschutz“ und „Befugnis“, sein Zweck ist „Genuss“.

§ 24.

2. Sind „Grundrechte“ subjektive Rechte?

Nach diesen Vorbereitungen können wir an die Beantwortung der Frage herantreten, ob Grundrechte subjektive Rechte sind.

Auch durch die Grundrechte wird von der objektiven Rechtsordnung eine bestimmte Rechtslage geschaffen. Unsere Aufgabe besteht also in der genauen Prüfung, ob wir dieser Rechtslage die Bezeichnung „subjektives Recht" zuerkennen dürfen. Zweifellos ist diese Rechtslage aus der objektiven Rechtsordnung abzuleiten: letztere ist das Mittel des Staates, um Grundrechte zu schaffen. Der Staat setzt mittels der Rechtsordnung Normen, die bezwecken, bestimmte Rechtsgüter (Unverletzlichkeit, Gleichheit, Freiheit) der Untertanen zu schützen und letzteren den Genuss dieser Güter zu sichern; verpflichtet wird durch diese Normen, d. h. Adressat des in ihnen enthaltenen Imperativs ist — der Staat selbst bzw. diejenigen Institutionen, durch welche er äusserlich in die Erscheinung tritt: seine Behörden. — Soweit stimmt die Definition des subjektiven Rechts mit der früher gegebenen der Grundrechte überein.

Nicht mit gleicher Bestimmtheit lassen sich aber die übrigen Momente des subjektiven Rechtsbegriffs in den Grundrechten wiedererkennen. Der Begriff „subjektives Recht" verlangt weiter, dass das Recht im Interesse der geschützten Person, nicht in dem zufällig mit diesem Interesse übereinstimmenden Interesse des diese Rechte Verleihenden gesetzt sei; er verlangt ferner, dass die Rechtsordnung sich dieser Norm entäussert und dieselbe dem Begünstigten zur vollständig freien Verfügung überlassen habe; er verlangt endlich, dass dem Geschützten die Macht verliehen sei, im Falle der Verletzung dieser Norm den durch sie gewährten Schutz aus eigener Initiative zu realisieren und den darin steckenden Imperativ zu erzwingen. Diese drei Momente bedürfen noch einer genaueren Prüfung.

1. Sind die Grundrechte im Interesse des Individuums oder im Interesse des Staates erlassen? Die Bejahung der letzteren Alternative würde ihnen den Charakter als subjektive Rechte absprechen. Da eine scharfe Scheidung der staatlichen und der Individualinteressen nicht möglich ist — die einen kommen doch immer mittelbar den andern zu gute —, so kann man von einseitigem Interessenschutz nur insofern sprechen, als man damit ausdrücken will, wessen Interesse die betreffende Norm am unmittelbarsten schützt, welcher Interessen Befriedigung die eigentliche Ursache der Setzung jener Normen war. Dies waren bei den Grundrechten sicherlich die Interessen der Individuen; sind doch die in den Grundrechten geschützten Güter lauter Güter der Individuen, nicht des Staates. Freilich ist auch der Staat interessiert,

aber erst in zweiter Linie, nämlich nur insofern, als die Interessenbefriedigung der Untertanen mittelbar das Interesse des Staates an dem Wohl und Gedeihen seiner Mitglieder befriedigt. Auch die historische Entwicklung beweist uns, dass die zum Erlass von Grundrechtsnormen führenden Strömungen ihren Ausgangspunkt immer in den Forderungen der Individuen, nicht im Programm der Staatsregierung nahmen. Grundrechte schützen also individuelle Interessen, könnten somit aus diesem Grunde wohl subjektive Rechte sein.

2. Der Begriff des subjektiven Rechts verlangt aber weiter, dass die Rechtsordnung sich dieser Norm entäussert und sie dem Begünstigten zur freien Verfügung überlassen habe. Hieraus wird man nicht bloss folgern müssen, dass die Rechtsordnung dem Inhaber des geschützten Gutes die Befugnis zur Handhabung dieser Norm verliehen hat, sondern auch, dass fortan er allein über die Durchführung dieses Schutzes entscheiden, die Rechtsordnung dagegen sich nicht mehr darum kümmern soll. Im Falle der Verletzung der Norm schreitet die Rechtsordnung oder vielmehr der sie handhabende Staat gar nicht von selbst ein, es fehlt ihm — da das subjektive Recht individuelle Interessen schützt — ja jedes eigene unmittelbare Interesse hierzu; jede Tätigkeit seinerseits ist vielmehr durch die Initiative des Trägers des subjektiven Rechts bedingt. Dass diese das innerste Wesen und den wahren Kern des subjektiven Rechts darstellenden Sätze nun bei den Grundrechten zuträfen, wird man kaum behaupten können. Keinesfalls wird der Staat untätig bleiben und die Initiative des betreffenden Individuums abwarten, wenn z. B. seine Behörden jenes Individuums Persönlichkeit, Wohnung, Briefgeheimnis, Eigentum verletzt, wenn sie ihn vor seinen Standesgenossen zurückgesetzt, seinem gesetzlichen Richter entzogen, wenn sie die Freiheit seiner körperlichen oder geistigen Betätigung gehemmt haben! Er wird vielmehr, ganz unbekümmert um den Willen des Verletzten, die Behörden, die so seinen Imperativen zuwidergehandelt haben, ohne weiteres zur Verantwortung ziehen, zur Beseitigung der Normwidrigkeit anhalten und nicht erst danach fragen, ob das Individuum hiermit einverstanden sei, ob es ihn dazu ermächtige. Geht aber der Staat in dieser Weise vor, so kann die Norm, auf deren Verletzung hin er tätig wurde, unmöglich mehr ein subjektives Recht sein — es kann sich lediglich um eine Norm des objektiven Rechts handeln, nicht mehr um Normen, die der Staat dem Individuum „zur freien Verfügung

überlassen hat". Das Ergebnis lautet: Grundrechte sind deshalb keine subjektiven Rechte, weil der in ihnen verheissene Schutz auch ohne Zutun, selbst gegen den Willen des geschützten Individuums stattfindet.

3. Endlich verlangt der Begriff des subjektiven Rechts, dass dem Träger des Rechts die Macht zustehe, den Rechtsschutz selbständig zu realisieren und die Norm dem Verpflichteten gegenüber durchzusetzen. Diese Möglichkeit ist aber wiederum durch zwei Momente bedingt: einmal darf die Norm nicht so allgemein gefasst sein, dass sie nicht viel mehr als eine Phrase und daher für das Individuum unhandlich und wertlos ist; sodann muss es Institutionen geben, an die sich das verletzte Individuum wenden und von denen es die Beseitigung der Verletzung beanspruchen kann. Fehlen diese beiden Momente, so ist es praktisch mit der Durchsetzbarkeit des subjektiven Rechts schlecht bestellt. — Von beiden Erfordernissen war bei den Grundrechten lange Zeit hindurch keine Rede und ihnen daher der Charakter subjektiver Rechte abzusprechen. Die Formulierung — namentlich in den Verfassungsurkunden — war wegen des Strebens nach Kürze so allgemein und so skizzenhaft, dass dem Individuum damit zwar schöne Prinzipien verheissen, aber keine Rechte gewährt wurden. Ausserdem fehlte es an jedem Mittel und Wege, diese sog. „Rechte" den Behörden gegenüber geltend zu machen. Erst die neuere Entwicklung hat Abhilfe geschaffen, zunächst dadurch, dass sie die allgemein gehaltenen Grundrechtssätze — Monologe des Gesetzgebers nennt sie v. Schulze[1] — durch eine reiche Spezialgesetzgebung zu konkreten Rechtssätzen erweiterte, sodann auch dadurch, dass sie ein Verfahren schuf, um diesen Sätzen den Behörden gegenüber Geltung und Erzwingbarkeit zu sichern. Beide Ziele sind gegenwärtig in ziemlich ausgedehntem Masse erreicht worden. Sind damit aber subjektive Rechte entstanden? Durch die Spezialgesetzgebung allein jedenfalls nicht; diese spricht vielmehr für die Auffassung der Grundrechte als objektiver Rechtssätze, indem der Rechtsschutz dieser Gesetze nicht vom Individuum selbständig realisiert, sondern ohne seine Berücksichtigung und Mitwirkung vom Staate durchgeführt wird. Aber vielleicht durch die Ausbildung der Verwaltungsgerichtsbarkeit? Sie hat allerdings die Möglichkeit geschaffen, im Falle der Verletzung der ein Interesse schützenden Norm zwecks Beseitigung des

[1] Pr.St.R. I 369.

normwidrigen Zustandes den Eintritt staatlicher Rechtshilfe beanspruchen zu können. Aber diese Möglichkeit bei allen Grundrechten ohne weiteres annehmen zu wollen, wäre doch eine schwere Verkennung der tatsächlichen Verhältnisse. Es lässt sich durchaus nicht behaupten, dass seit Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit alle Grundrechte plötzlich durchsetzbar geworden seien, diese Eigenschaft ist vielmehr nur ganz wenigen und vereinzelten zu teil geworden. Es ist gar nicht Aufgabe und gehört gar nicht zur Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte, z. B. die Grundrechte der Unverletzlichkeit von Person, Wohnung, Briefgeheimnis, der Gleichheit vor Gesetz und Richter, der Bekenntnisfreiheit, das Petitionsrecht usw. zu schützen und eventuell deren Durchführung anzuordnen. Freilich muss zugegeben werden, dass die Durchsetzbarkeit anderer Grundrechte, wie z. B. der Freizügigkeit, Gewerbefreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit usw., durch die Schaffung der Verwaltungsgerichte in die Hand des Individuums gelegt ist, dass also nichts im Wege steht, diese Grundrechte — falls man ausschliesslich das Kriterium der Erzwingbarkeit massgebend sein lässt — als subjektive Rechte zu bezeichnen. Aber dieser Umstand kann uns doch nimmermehr das Recht geben, diesen Charakter auch auf diejenigen Grundrechte auszudehnen, deren Durchsetzung durchaus nicht in den Willen des Individuums verstellt ist! Wir dürfen also auch aus diesem Gesichtspunkte die Grundrechte nicht — wenigstens nicht generell — als subjektive Rechte bezeichnen.

Ein kleiner Umstand könnte vielleicht noch Bedenken gegen die Richtigkeit dieses Ergebnisses erregen: die äussere Form, die — besonders in den Verfassungsurkunden — übliche Formulierung der Grundrechte als subjektiver Berechtigungen. Aber abgesehen davon, dass es durchaus verfehlt ist, aus der Form eines Rechtssatzes allein Schlüsse auf den Inhalt zu ziehen, fragt es sich, ob denn der Gesetzgeber bei dieser Ausdrucksweise wirklich an Rechte im subjektiven Sinne gedacht hat, ob dieselbe nicht vielmehr ein technischer Kunstgriff war, um den Inhalt dieser Sätze möglichst knapp, treffend und für die Individuen angenehm zu formulieren. Als man in den beim Uebergang vom Polizeistaat zum Rechtsstaate erlassenen Reformgesetzen zuerst Grundrechte aufstellte, fand man es in der Tat sehr praktisch, die durch sie normierten Freiheiten des Individuums in die Form subjektiver Berechtigungen einzukleiden. Obwohl die neuere Gesetzgebung diese Methode verlassen

hat, sind darum inhaltlich die Grundrechte doch genau dasselbe geblieben wie früher — daran erkennt man zur Genüge, dass die Form in keiner massgebenden Beziehung zum Inhalt steht und daher das auf Grund des Inhaltes gewonnene Resultat auch in keiner Weise zu beeinflussen vermag.

§ 25.

C. Definition der „Grundrechte".

Bevor wir das Ergebnis der bisherigen Untersuchungen, dass Grundrechte nicht subjektive Berechtigungen sind, sondern einen Bestandteil der objektiven Rechtsordnung im Staate bilden, zur Grundlage einer umfassenden Definition des Begriffes machen, wollen wir aus der vorstehenden, zwar zu einem negativen Ergebnis führenden, aber darum nicht minder notwendigen Erörterung über die subjektive Rechtsnatur der Grundrechte diejenigen Punkte noch einmal kurz zusammenfassen, welche zur Kennzeichnung der formalen Seite der Grundrechte besonders von Belang sind. Der Inhalt der Grundrechte ist früher[1] bereits eingehend dargelegt worden.

Die Rechtssätze[2], die wir ihrem Inhalt gemäss als Grundrechte bezeichnen, werden vom Staate mittels der objektiven Rechtsordnung geschaffen. Sie beziehen sich auf das eigene Verhalten, das der Staat in Zukunft beobachten will, und richten sich an diejenigen Einrichtungen, durch welche der Staat nach aussen hin in die Erscheinung tritt und tätig wird: an seine Organe, insbesondere die Behörden. Der Staat erteilt denselben mittels dieser Normen Anweisungen darüber, wie sie sich bei der verwaltenden Tätigkeit den Individuen gegenüber zu verhalten haben, und lässt bei Uebertretung oder Verletzung dieser Imperative zur Beseitigung der Normwidrigkeit seinen staatlichen Zwang eintreten. Die Initiative hierzu ergreift der Staat, doch kann das Individuum durch ihm zu Gebote stehende Mittel auf den Eintritt dieses Zwanges förderlich wirken.

Die Verbindung dieser formellen mit den früher gefundenen materiellen Elementen ergibt folgende Definition:

---

[1] §§ 20—21.

[2] Vgl. zum folgenden besonders: v. Ihering, Zweck I 329 f., bes. 333; Thon S. 140 f.

Unter den sog. „Grundrechten“ versteht man den — nicht geschlossenen, sondern je nach den individuellen innerstaatlichen Verhältnissen mehr oder weniger umfangreichen — Kreis derjenigen öffentlichrechtlichen Normen, welche der Staat zum Zeichen der Anerkennung einer von seinen Funktionen unberührt bleibenden Freiheitssphäre der seiner Gewalt grundsätzlich unterstehenden Individuen, sich selbst nach diesen Richtungen hin beschränkend, schafft, und deren Anwendung bei sämtlichen Verwaltungshandlungen er seinen Organen zur Pflicht macht, auch nötigenfalls zwangsweise durchsetzt.

Man könnte gegen diese Definition einwenden, sie sei dem Wesen des Durchschnittsstaates entnommen und passe daher auch nur für einen solchen, erleide dagegen in den verschiedenen einzelnen Staatsformen noch eine Reihe von Modifikationen. Da die Unrichtigkeit dieser Behauptung nicht ohne weiteres einleuchtet, so bedarf dieselbe noch einer etwas genaueren Prüfung.

II. Grundrechte und Staatsform.

§ 26.

1. Grundrechte in der Monarchie und in der Republik[1].

Es ist wohl empfehlenswert, die folgende Untersuchung nicht so abstrakt zu gestalten, sondern lieber an zwei konkrete Staatswesen der Gegenwart anzuknüpfen. Wir möchten für diesen Zweck Preussen und Belgien auswählen, zwei Staaten, die wir ja im historischen Abschnitte eingehender behandelt haben und die — wenn man sich in Belgien durch den monarchischen Mantel nicht beirren lässt — ziemlich rein den Typus der Monarchie und der Republik verkörpern[2]. Vergegenwärtigen wir uns noch einmal

[1] Vgl. zu diesem Paragraphen besonders: Smend, Die Pr.V.U. im Vergleich mit der Belgischen.

[2] Auf dieser Verschiedenheit der Staatsformen beruht der durchgreifende und wichtige Gegensatz zwischen der Preussischen und Belgischen Verfassungsurkunde — ein Gegensatz, den übrigens Smend (S. 44 f.) deshalb nicht anerkennen will, weil er in den beiden Begriffen „Volkssouveränität“ und „Monarchisches Prinzip“ keinen rechtlichen, sondern nur einen politisch-historischen Unterschied erblickt. Smend versteigt sich auf Grund dieser seiner Ansicht sogar zu der das Wesen des belgischen Staates durchaus verkennenden Behauptung, das Recht des Königs auf die monarchische Organstellung sei nach beiden Verfassungen durchaus gleichartig, nach beiden vereinige der König alle Rechte der Staatsgewalt in sich. (S. 52.)

kurz das Wesen dieser beiden Staatsformen an den genannten Beispielen.

I. Staatsform Belgiens und Preussens.

1. Belgien[1] ist eine Demokratie mit konstitutionell-monarchischer Fassade. Die Richtigkeit dieser von Seydel[2] treffend begründeten Behauptung folgt einmal aus art. 25 der constitution belge: „Tous les pouvoirs émanent de la nation[3].“ Träger der Souveränität ist die Nation, das Staatsvolk. Die Bemerkung Vauthiers[4], die dem Könige übertragene Gewalt sei souverän, weil unwiderruflich, weist Seydel durch den Nachweis zurück, dass diese Gewalt begrifflich keine souveräne sein könne. Der König hat gemäss art. 78 nur eine begrenzte Kompetenz, er hat nicht die Vermutung der Zuständigkeit für sich, denn seine Gewalt geht wie jede andere im Staate von der Nation (art. 25) aus. „Le roi règne, mais il ne gouverne pas. Das ist die Souveränität mit 100% Abzug[5].“

Sodann folgt die Richtigkeit der hier vertretenen Ansicht auch aus der Entstehungsgeschichte des Staates[6]. Nach Losreissung der belgischen Provinzen von Holland wirft sich aus der Mitte des Volkes heraus eine Regierung auf, konstituiert sich als „gouvernement provisoire“ und wird abgelöst vom „Congrès national“, einer Vertretung des belgischen Volkes mit konstituierenden und gesetzgebenden Befugnissen. Das ist der Repräsentant des Trägers der Souveränität. Dieser Nationalkongress gibt dem neuen Staatswesen eine Verfassung, in welcher (art. 25) der Grundsatz der Volkssouveränität ausdrücklich enthalten ist. Darauf schreitet man erst zur Wahl eines Königs und beruft Leopold von Sachsen-Koburg dazu unter der Bedingung, dass er vorher den Eid auf die Verfassung leiste. Er folgt dem Rufe, schwört den Eid und erkennt damit die das republikanische Prinzip enthaltende Verfassung an. Aus demselben Grunde entsteht jedesmal beim Tode des Königs ein Interregnum bis sur Eidesleistung[7] des Thronfolgers.

[1] Smend S. 10 f., 44 f.; v. Seydel, Abh. 5; Zorn—v. Rönne S. 204; Arndt, Verordnungsrecht S. 63 f.

[2] v. Seydel, Abh. 5 S. 64 f.

[3] Arndt, Verordnungsrecht S. 63 f. Die Bedeutung des Satzes erörtert Smend S. 45 f.

[4] in Marquardsens Handbuch l. c. § 16 S. 20. Aehnlich wie Vauthier auch Smend S. 48/49.

[5] v. Seydel l. c. S. 70.

[6] Vauthier l. c. S. 13 f., 15/16; v. Seydel l. c. S. 62 f.; Juste Bd. I.

[7] const. belge art. 80, 2; Smend S. 14.

2. Preussen[1] dagegen ist eine konstitutionelle Monarchie. Träger der Staatsgewalt ist der König. Er ist König „von Gottes Gnaden", d. h. er leitet sein Recht von niemandem auf Erden ab, sondern kraft eigenen Rechtes steht ihm die Fülle der Staatsgewalt zu. Das A.L.R. II 13 § 1 drückt dies treffend mit den Worten aus: „Alle Rechte und Pflichten des Staates gegen seine Bürger und Schutzverwandte vereinigen sich in dem Oberhaupte desselben." An dieser Stellung des Monarchen hat die Einführung des Konstitutionalismus nichts geändert; denn es ist sehr wohl mit dem monarchischen Prinzip vereinbar, dass der Träger der Staatsgewalt sich in der Ausübung derselben beschränkt. Bis zum 5. Dezember 1848 war der König der alleinige Gesetzgeber. Als solcher hat er die Verfassung gegeben und sich dadurch in der Ausübung der ihm nach wie vor allein zustehenden Staatsgewalt zu Gunsten der Volksvertretung beschränkt. Daher spricht heute noch für den König die Vermutung der Zuständigkeit[2], er besitzt alle Rechte, soweit er sich derselben nicht ausdrücklich in der Verfassungsurkunde entäussert hat. — Richtig hat auch Bismarck zu wiederholten Malen, besonders klar in einer Rede aus dem Jahre 1849, diesen Unterschied zwischen dem preussischen und belgischen Königtum charakterisiert[3].

Diesen einschneidenden Gegensatz zwischen der Form des belgischen und des preussischen Staates verkennt Smend[4] vollständig; die wesentlichen unterscheidenden Merkmale sind ihm allerdings nicht entgangen, aber er begeht den Fehler, dies alles für unerheblich und nicht massgebend — weil historisch-politisch — zu erklären; er legt seinen Betrachtungen lediglich den Text der Verfassungsurkunden zu Grunde und kommt auf diesem „formellen" Wege zum Resultat, dass beide Verfassungen dem Wesen nach ganz identisch seien.

II. Wesen der Grundrechte in solchen Staatsformen.

Untersuchen wir nunmehr das Wesen der Grundrechte in diesen beiden so verschiedenen Staatsformen, um zu sehen, ob sich

---

[1] Zorn—v. Rönne I S. X, XI, 204 f.; Zorn in Hirths Annalen 1885, S. 301 f. Arndt, Verordnungsrecht S. 61 f., bes. 64; Bornhak I § 22 u. a.; Smend S. 45 f., welcher zwischen monarchischem Prinzip und Prinzip der Volkssouveränität einen rechtlichen Unterschied leugnet.

[2] Aehnlich Smend an mehreren Stellen, z. B. S. 30.

[3] Arndt, Komm. S. 170.

[4] Vgl. bes. den letzten Abschnitt S. 78 f.

die am Schluss des vorigen Kapitels aufgestellte Definition der Grundrechte behaupten lässt oder ob der Begriff der Grundrechte eine — und zwar in jeder dieser Staatsformen etwas andere — Modifikation erfahren muss.

1. Verhältnismässig einfach ist die Beantwortung der Frage für Preussen, für die Monarchie. Dem Träger der Staatsgewalt und Inhaber aller Rechte, dem Monarchen gegenüber sind die Untertanen nur verpflichtet, nicht berechtigt; aus eigener Machtvollkommenheit haben sie keinerlei Rechte gegenüber der Staatsgewalt auf Erlass von Grundrechtssätzen, man kann ihnen höchstens sittliche, ethische Ansprüche auf Einhaltung gewisser Schranken, auf Anerkennung einer individuellen Freiheitssphäre[1] zusprechen. Wenn der Monarch die „natürlichen Schranken" seiner Gewalt in rechtliche umwandelt, sei es stillschweigend durch Anerkennung von Gewohnheitsrecht, sei es ausdrücklich durch Gesetz oder gar Verfassungsgesetz, so ist dies seine freie Gabe. Erst durch diese Willensäusserung des Trägers der Staatsgewalt werden aus den „natürlichen Schranken" positivrechtliche Schranken, objektive Rechtsnormen, „Grundrechte"; sie ist der einzige Rechtstitel für ihre Existenzberechtigung. Daraus folgt auch, dass für das Individuum nur diese, speziell gesetzten Grundrechtsnormen bestehen, weiter keine. Von all den übrigen sittlichen und ethischen Schranken sind nur die von der Staatsgewalt anerkannten zu rechtlichen erhoben worden, alle übrigen kommen juristisch nicht in Betracht, weil kein Titel für ihre Daseinsberechtigung als Rechte gegeben ist.

2. Welches Bild bieten nun die Verhältnisse im belgischen Staate, in der Republik? Dort gehen alle Gewalten vom Volke aus. Die Nation ist der Träger der Staatsgewalt, muss sich aber zur Ausübung derselben Organe schaffen, denen sie die von ihr ausgehende Gewalt zur Ausübung überträgt, delegiert. Wer aber immer auf solche Weise ein Stück der Staatsgewalt delegiert erhält, der übt es, sei er nun Beamter, Behörde, Minister, Parlament oder gar König, niemals auf Grund eigenen Rechtes aus, sondern immer kraft Delegation, d. h. in dem Umfange und in dem Masse, wie es ihm vom Träger der Staatsgewalt, dem Volke, übertragen worden ist. Was folgt nun hieraus für die Grundrechte? Grundrechte sind die Normen, welche die Individualsphäre von der

[1] Zorn—v. Rönne I 600.

des Trägers der Staatsgewalt abgrenzen. Auf die Republik angewandt heisst das: Grundrechte sind die Normen, welche die Sphäre der einzelnen Bürger von der Sphäre des Volkes abgrenzen. Dass dieser Satz logisch und auch juristisch haltbar ist, kann keinem Zweifel unterliegen, denn 1. ist Volk ein ganz anderes Subjekt als die Summe der einzelnen Bürger; zwar besteht das Volk, die Nation, aus den Individuen, aber das ändert nichts an der Tatsache, dass die Nation als solche, nicht als Summe der Individuen, ein neues Subjekt darstellt; 2. sind in der Republik die Interessen der Nation den Interessen der Individuen durchaus nicht gleich: der Wille und damit das Interesse der Nation als des Trägers der Staatsgewalt ist gerichtet auf Herrschaft, dagegen das Interesse der einzelnen Individuen auf Existenz einer von dieser Herrschaft freien Individualsphäre. Folglich sind die Grundrechte in der Republik ganz genau so wie in der Monarchie diejenigen Rechtssätze, welche die Nation als Trägerin der Staatsgewalt aus freien Stücken zu Gunsten der Individuen zwecks Sicherung ihrer Individualsphäre geschaffen hat. Der eigenartige Umstand, dass das Substrat der Nation die einzelnen Individuen selbst bilden, modifiziert also die Konstruktion, das Wesen der Grundrechte durchaus nicht, juristisch existiert zwischen dem Wesen der Grundrechte in Monarchie und Republik kein Unterschied.

Freilich gibt es einen Unterschied, aber er liegt lediglich auf politisch-historischem Gebiete. Es ist leicht zu verstehen, dass die aus den zu begünstigenden Individuen selbst hervorgehende Staatsgewalt den einzelnen eine weit grössere Freiheitssphäre zu gewähren geneigt ist als eine solche, welche ausserhalb dieser Individuen steht. Dass so auch die Mitglieder des belgischen Nationalkongresses, eingedenk der langjährigen Missachtung der Freiheitsrechte[1] ihrer Stammesgenossen, sich in erster Linie als Individuen fühlten und deshalb die verfassungsrechtliche Fixierung der Grundrechtssätze der belgischen Staatsangehörigen — zu denen sie doch selbst zählten — zuerst in Angriff nahmen, sodann erst in ihrer Eigenschaft als Vertreter des souveränen Volkes und Repräsentanten der Staatsgewalt sich dem weiteren Ausbau der Staatsorganisation zuwandten — das wird ihnen wohl niemand verdenken. Das sind Tatsachen, die nicht die Rechtswissenschaft, sondern allein die historische Betrachtung deuten kann. So erklärt

[1] „Rechte“ im objektiven Sinne!

sich auch die systematische Anordnung der belgischen Grundrechte vor dem Titel, welcher von den pouvoirs handelt. Dass auch in der Preussischen Verfassungsurkunde dieser Titel voransteht, ist eine Folge der Uebernahme der constitution belge, ist systematisch unrichtig. Immerhin ist es aber entschuldbar, wenn die Preussische Verfassungsurkunde sich die belgische bezüglich der Grundrechte zum Vorbild genommen hat, da in beiden Staaten die Vermutung für die Sphäre der Staatsgewalt spricht und lediglich aus tatsächlichen und historischen Gründen dort die grundrechtlich geschützte Sphäre grösser ist als hier; nur musste die Preussische Verfassungsurkunde diese belgischen Grundrechte unter Berücksichtigung der besonderen belgischen Zustände — wie geschehen — eingehend modifizieren.

§ 27.

2. Grundrechte im Einheitsstaat und im Bundesstaat.

Die Begriffe Realunion, Personalunion und Staatenbund kommen für die Grundrechte nicht weiter in Betracht. Wichtig ist dagegen noch eine Erörterung über die Stellung der Grundrechte im Bundesstaat. Das Deutsche Reich ist das nächstliegende Beispiel für den Bundesstaat. Ein solcher entsteht auf der Grundlage der Vereinigung mehrerer bis dahin selbständiger Staaten zu einem neuen Staatsgebilde. Die juristische Konstruktion eines Bundesstaates ist in der heutigen staatsrechtlichen Literatur noch lebhaft umstritten; fest steht[1], dass dies neue Staatsgebilde ein mit souveräner Staatsgewalt ausgerüsteter Staat ist, fraglich bleibt nur, ob man die Einzelstaaten noch als wirkliche Staaten bezeichnen darf, da ihrer Staatsgewalt die Eigenschaft der Souveränität fehlt. Doch ist dies lediglich ein Streit um Worte, nämlich darum, ob man da noch von einem „Staate" sprechen könne, wo die Staatsgewalt nicht mehr souverän sei. Die herrschende Meinung bejaht diese Frage[2].

Wie gestalten sich nun in einem solchen Bundesstaate die Grundrechtsverhältnisse? Auf den ersten Blick möchte man annehmen, es gebe zwei ganz verschiedene Arten von Grundrechten, einmal solche, die das Reich durch die Reichsgesetzgebung, sodann solche, die durch die Landesgesetzgebung der Einzelstaat aufstelle.

[1] Einzige Ausnahme: v. Seydel und seine Schule.

[2] Vgl. hierzu Laband I 51 f., 56, 67; a. A. Zorn l. c. S. 63, 84 f.; dagegen Laband I 56 2, 71 f.

Da das Individuum sowohl Angehöriger des Reiches wie eines Einzelstaates (oder auch mehrerer) ist, so liegt diese Deduktion sehr nahe. Zieht man aber die Konsequenzen dieser Anschauung, so würde sich aus ihr ergeben, dass das Individuum 1. zufolge der Reichsgrundrechte eine gewisse staatfreie Sphäre besitzt, in die die Reichsgewalt nicht eindringen darf, 2. zufolge der Landesgrundrechte eine gewisse staatfreie Sphäre, in die die Einzelstaatsgewalt nicht eindringen darf. Das Individuum würde also im Bundesstaat mindestens zwei — wenn es in mehreren Einzelstaaten die Staatsangehörigkeit erworben hat, entsprechend viele — von einander verschiedene, gewissermassen nebeneinander liegende staatfreie Sphären besitzen. Da dies aber eine in jeder Beziehung logisch unvollziehbare und unhaltbare Vorstellung ist, so muss die Teilung von Reichsgrundrechten und Landesgrundrechten in dieser gegensätzlichen Formulierung verworfen werden.

Der allein mögliche Ausgangspunkt der Betrachtung kann vielmehr nur der sein, dass in jeder Staatsform das Individuum nur eine einzige, einheitliche staatfreie Sphäre besitzt — ein anderes ist logisch undenkbar. Wie wollte man es denn konstruieren, dass ein Individuum Mittelpunkt mehrerer solcher Sphären sei? Das ist höchstens so denkbar, dass diese Sphären ineinander zusammenfallen — in diesem Momente verschwindet aber die kleinere Sphäre und geht in der grössten auf, so dass nach aussen hin nur noch eine einzige in die Erscheinung tritt. Somit gibt es auch in jeder Staatsform — wie nur eine Grundrechtssphäre, so auch — nur einen einheitlichen Grundrechtsbegriff. Dies gilt auch für den Bundesstaat. Für ihn folgt die Richtigkeit der Behauptung insbesondere noch aus folgender Erwägung: Die grundsätzliche Voraussetzung für den Besitz einer grundrechtlich geschützten Sphäre ist die Staatsangehörigkeit. Die Staatsangehörigkeit aber ist — auch im Bundesstaat — ein einheitlicher Begriff[1], folglich kann es auch im Bundesstaat nur eine grundrechtlich geschützte Sphäre geben. Will man überhaupt eine Scheidung machen, so kann man die Grundrechte einteilen in solche, welche vom Reiche, und solche, welche vom Einzelstaate aufgestellt werden. Beide Grundrechtskategorien sind aber nur Unterarten desselben einheitlichen Grundrechtsbegriffs, keine nebeneinander stehende und etwa voneinander verschiedene Arten. Reich und Einzelstaaten teilen sich vielmehr

[1] Zorn, R.St.R. I 344; v. Seydel, Kommentar zur R.V. S. 135.

in die Zusicherung der einen grossen Summe von Grundrechten, welche das Individuum im Bundesstaat schützen. So gelangen wir zu dem Resultat: Im Bundesstaat hat das Individuum genau wie im Einheitsstaat eine einheitliche staatfreie Sphäre, deren Unversehrtheit ihm sowohl durch die Reichs- wie durch die Landesgesetzgebung verbürgt ist. Wieweit Reich und Einzelstaat sich hierin teilen, ist eine Frage der Kompetenzabgrenzung.

Das Verhältnis beider Grundrechtszusicherungen zu einander steht unter dem Grundsatz: Reichsrecht bricht Landesrecht. Daraus ergibt sich im einzelnen:

1. dass die landesrechtlichen Grundrechtszusicherungen nur noch so weit Bestand haben können und nur mehr so weit neu geschehen können, als das Reich den Einzelstaaten ihre Kompetenz belassen oder von seiner eigenen Kompetenz in der konkreten Materie noch keinen Gebrauch gemacht hat;

2. soweit dagegen eine Materie der Reichskompetenz unterliegt, sichert das Reich allein die Grundrechte zu. Eine solche Gesetzgebung ist dann aber in doppelter Hinsicht von allergrösster Wichtigkeit:

a) Stellt das Reich durch die Reichsgesetzgebung neue Grundrechte zu Gunsten der Individuen auf, so ist der Vorzug dieser Zusicherung gegenüber einer solchen durch die Landesgesetzgebung klar: diese Grundrechte gelten sofort im ganzen Reichsgebiet und für sämtliche Reichsangehörige — eine solche Zusicherung ersetzt also die Zusicherungen seitens sämtlicher einzelstaatlicher Gesetzgebungen und hat dazu noch den ferneren Vorzug, dass an ihr kein Einzelstaat eine Einschränkung vornehmen darf.

b) Stellt das Reich dagegen Beschränkungen der Grundrechte auf, so sind auch diese für sämtliche Einzelstaaten und sämtliche Einzelstaatsangehörigen massgebend, also von überaus schwerwiegender Bedeutung, zumal ferner kein Einzelstaat an dieser Einschränkung irgendwie rütteln kann. Durch den einen Akt der Reichsgewalt wird dann ebensoviel — nein, viel mehr erreicht, als wenn sämtliche einzelstaatliche Gesetzgebungen tätig geworden wären; vor allem aber wird hierdurch die Möglichkeit einer viel genaueren Verklausulierung solcher Beschränkungen erzielt.

Das Ergebnis dieser Erwägungen lautet: Sowohl wegen der zweifachen Möglichkeit der Aufstellung von Grundrechten als auch wegen der überaus einschneidenden Bedeutung einer Schaffung solcher durch den Gesamtstaat kann in einem Bundesstaate nicht

nur die Anzahl der einzelnen Grundrechte so gross, sondern auch die Verklausulierung und Spezialisierung einer Einschränkung derselben so fein und genau ausgearbeitet sein, dass in keiner andern Staatsform die Individualsphäre der Staatsangehörigen in gleich wirksamer und nachdrücklicher Weise geschützt und gesichert ist, wie eben im Bundesstaat. Im übrigen wirken diese Umstände aber auf das Wesen und die rechtliche Natur der Grundrechte keineswegs ein, so dass wir an der früher aufgestellten Definition festhalten können. — Gehen wir nunmehr zu einer Betrachtung des Inhalts der Grundrechte, d. h. des durch sie dem Individuum gewährten Schutzes, über.

III. Die Schutzfunktion der Grundrechte.

§ 28.

1. Entstehung des Schutzes[1].

Der Eintritt der durch die Grundrechte den Individuen geschaffenen günstigen Rechtslage kann auf zweifache Weise geschehen, einmal dadurch, dass der Staat neue Grundrechtsnormen aufstellt, die bis dahin nicht bestanden haben, sodann im weiteren Sinne aber auch dadurch, dass der Kreis der diesen Schutz geniessenden Subjekte sich erweitert. Wir wollen diese beiden Arten der „Entstehung" des grundrechtlichen Schutzes genau auseinanderhalten. Zunächst sind

1. die Voraussetzungen für den Eintritt des Schutzes ganz verschiedene, je nachdem man den Begriff „Entstehung" in dem engeren oder weiteren Sinne fasst.

a) Das Zustandekommen ganz neuer, bis dahin nicht vorhandener Grundrechte setzt mit Notwendigkeit das Dasein einer staatlichen Rechtsordnung voraus, welche diese Grundrechte schafft. Diese Rechtsordnung ist wiederum bedingt durch die Existenz eines Staates. Daher ist die unerlässliche Voraussetzung für die Entstehung — wie alles staatlichen Rechtes, so auch — der Grundrechte die Existenz eines Staates. Ohne ihn sind keine Grundrechte denkbar.

b) Die Entstehung des grundrechtlichen Schutzes im Sinne von Ausdehnung des bereits vorhandenen auf neue Individuen setzt selbstverständlich gleichfalls in erster Linie die Existenz eines

[1] v. Dantscher III 1 f.

Staates, zweitens aber den weiteren Umstand voraus, dass in der Rechtsordnung des Staates bestimmte Rechtssätze enthalten sind, welche an den Eintritt eines gewissen Tatbestandes die „Entstehung" (in dieser Bedeutung) eines Grundrechts knüpfen[1]. Die Ansicht, das blosse Dasein der Persönlichkeit genüge zur Entstehung eines Grundrechts[2], ist ungenau: jedenfalls muss ein irgendwie gearteter Rechtssatz vorhanden sein, welcher freilich durch die Tatsache der Existenz der Persönlichkeit — aber auch erst hierdurch — seine Wirksamkeit erhält.

2. Der vorigen Unterscheidung gemäss ist der Tatbestand des Eintrittes grundrechtlichen Schutzes einmal

a) der: dass der Staat in Anerkennung einer staatfreien Sphäre des Individuums im Wege seiner Gesetzgebung[3] solche Grundrechtsnormen schafft. Beispiel: Aufstellung von Grundrechten durch Verfassungsurkunden beim Uebergang eines Staates zum konstitutionellen System (Preussen 1848).

b) Sodann entsteht dieser Schutz („Entstehung" = Ausdehnung genommen) auch dadurch, dass gewisse Tatbestände eintreten, mit deren Existenz der Staat durch früher erlassene Gesetze die Grundrechtsnormen ein für allemal verknüpft hat[4]. Ein solcher Tatbestand schafft zwar keine neuen Grundrechte, sondern vermehrt nur die Zahl der Individuen, denen die früheren Grundrechte zu gute kommen. Solche Tatbestände[5] sind entweder

[1] Loening S. 14; v. Dantscher III 1 f.

[2] So für die politischen Rechte v. Dantscher III 1.

[3] In eingeschränktem Masse können Grundrechte auch durch Gewohnheitsrecht entstehen. Vgl. Jellinek, System d. subj. ö. R. S. 316.

[4] Loening S. 14; v. Dantscher III 1 f.

[5] Eine umfangreiche und eingehend disponierte Aufzählung solcher Tatbestände bietet v. Dantscher III 1 f. mit Beziehung auf das politische Recht überhaupt in seinem Werk über „Die politischen Rechte der Untertanen". Den einzigen Fehler seiner Ausführungen kann man darin erblicken, dass er fortwährend mit privatrechtlichen Begriffen operiert, um staatsrechtliche Dinge zu erklären. Aber dies ist zu entschuldigen: Da das Staatsrecht noch nicht in dem Masse durchgebildet ist wie das Privatrecht, so fehlt es ihm oft an den nötigen Termini. Diese aus dem Zivilrecht zu entlehnen liegt nahe, ist aber gefährlich; man muss sich davor hüten, zugleich mit den Ausdrücken auch die Rechtsbegriffe mit hinüber zu nehmen. Vor diesem Fehler ist v. Dantscher aber ziemlich bewahrt geblieben, besonders dadurch, dass er jedesmal ausdrücklich auf den Unterschied vom Privatrecht hinweist. Den folgenden Zeilen sind die Ausführungen v. Dantschers, vor allem seine Disposition, im allgemeinen zu Grunde gelegt worden, natürlich mit Beschränkung der Materie auf das Gebiet der Grundrechte.

α. zufällige juristische Tatsachen — so begründet die Geburt als Beginn der Persönlichkeit z. B. das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Person, der Erwerb der Staatsangehörigkeit das Grundrecht der Auswanderungsfreiheit, die Nationalität das Grundrecht des freien Gebrauchs der Sprache (vgl. belgische Verfassung Art. 23); — oder

β. juristische Handlungen. Unter Vermeidung der Dantscherschen Einteilung in öffentliche Rechtsgeschäfte, Rechtsverletzungen und sonstige juristische Handlungen[1] scheiden wir dieselben theoretisch in solche des Staates und solche der Individuen. Hiervon kommen für die Entstehung der Grundrechte und damit des grundrechtlichen Schutzes aber nur die juristischen Handlungen des Staates, z. B. Naturalisation, Erwerb von Staatsgebiet usw. in Betracht; dagegen begründen juristische Handlungen der Individuen niemals Grundrechte — höchstens vielleicht indirekt, indem z. B. der Naturalisation eine ausdrückliche Erklärung des Anzunehmenden vorangehen muss.

2. Der Schutz selbst.

§ 29.

Subjekt und Form des Schutzes.

1. Unter Subjekt[2] des Grundrechtsschutzes verstehen wir das Individuum, dem die Grundrechte zu gute kommen. Während die meisten der sonst rechtlich erheblichen Unterschiede der Menschen, wie Alter, Gesundheit, Geschlecht, Ehre, Konfession, Wohnsitz für diese Erörterung keine oder eine nur unerhebliche Rolle spielen[3], bieten einige Schwierigkeit die wichtigen und streitigen Probleme, ob der grundrechtliche Schutz ausser den Inländern auch den Ausländern zukomme, ferner, wie die besondere Stellung der Geburts- und Berufsstände bezüglich der Grundrechte aufzufassen sei.

a) Staatsangehörigkeit und Grundrechte. Hier muss von vornherein mit allem Nachdruck die viel verbreitete Ansicht bekämpft werden, als seien die Grundrechtsnormen ein „Ausfluss der Staatsangehörigkeit". In dieser Fassung mag vielleicht ein richtiger Gedanke stecken — dann ist er aber sehr schief ausgedrückt. Die

---

[1] Diese Einteilung hat doch einen etwas starken privatrechtlichen Beigeschmack.

[2] v. Dantscher III.

[3] Wichtiger sind diese Momente für die politischen Rechte im allgemeinen (v. Dantscher III 6f.).

Grundrechte können vielmehr lediglich ein Ausfluss der einzigen Quelle alles staatlichen Rechts, der Staatsgewalt sein, welche dieselben durch die Rechtsordnung setzt. Freilich spielt die Staatsangehörigkeit hierbei eine grosse Rolle, indem sie eine der Voraussetzungen[1] für den Genuss des durch die Grundrechte gewährten Schutzes ist. Diese Behauptung ist aber nicht so selbstverständlich, sondern noch näher zu untersuchen. Die Lösung dieser Frage erfordert vor allem, dass man sich das Wesen der Grundrechte ganz scharf und klar vor Augen stellt. Sind Grundrechte diejenigen Normen, welche die Abgrenzung und Fixierung einer persönlichen Freiheitssphäre der Individuen zum Gegenstand haben, so folgt daraus mit logischer Notwendigkeit, dass nur diejenigen Individuen Subjekte des grundrechtlichen Schutzes sein können, in deren Freiheitssphäre der Staat verletzend einzudringen vermag. Welche sind dies aber? Diejenigen Individuen, die der Staatsgewalt grundsätzlich durchaus unterworfen sind und die der Staat mangels einer Grundrechtszusicherung verletzen dürfte, ohne ein Unrecht zu begehen, sind prinzipiell nur seine eigenen Staatsangehörigen, nicht die Ausländer, weil diese nicht seiner Staatsgewalt unterstehen. So der Grundsatz. Derselbe erleidet aber eine Modifikation[2] zufolge der Geltung des Rechtssprichwortes: Quidquid est in territorio, est etiam de territorio. Demgemäss sind diejenigen Fremden, welche sich vorübergehend in unserem Staatsgebiete aufhalten, subditi temporarii; auf der andern Seite finden insoweit auch auf sie die Grundrechtssätze Anwendung. Diese Ausnahme vernichtet aber nicht das vorher aufgestellte Prinzip: da die Gewalt, welche der Staat über die Fremden ausübt, derjenigen über die eigenen Staatsangehörigen weder extensiv noch intensiv gleichkommt, die Fremden also einem Teile der staatlichen Funktionen gar nicht, einem andern Teile in weit geringerem Masse als die Inländer unterstehen, so bedürfen sie auch nicht des weitgehenden grundrechtlichen Schutzes wie die Inländer. Wo hier die Grenze läuft, ist theoretisch nicht feststellbar, sondern der jeweiligen Gesetzgebung und den tatsächlichen Umständen zu entnehmen. So kommen wir zu dem Ergebnis, dass im Vollbesitz des Grundrechtsschutzes nur die Staatsangehörigen sind, dass die Ausländer[3] hingegen einen kleineren, durch die Gesetzgebung, die Zeitanschauungen und die gegenseitige völkerrecht-

[1] Bornhak I 273; Laband I 127; v. Seydel I 572; Unger I 508.

[2] Vgl. zum folgenden Zorn I 393/394.

[3] So bezüglich der politischen Rechte v. Dantscher III 16 f.

liche Uebung näher zu bestimmenden Ausschnitt dieses Schutzes geniessen.

b) Zufolge der besonderen Stellung, welche gewisse Berufs- und vor allem Geburtsstände innehaben, könnte man vielleicht auf den Gedanken kommen, es gebe eine doppelte Art von Grundrechten, eine einfache, die für alle Individuen, und eine qualifizierte und verstärkte, die bloss für besonders bevorrechtigte Individuen gelte. Dies ist aber irrig und widerspricht vollständig dem Grundsatz der Gleichheit aller Staatsbürger. Die bevorzugte Stellung, welche z. B. der hohe Adel bei uns einnimmt, ist keinesfalls als ein höher stehendes Grundrecht aufzufassen, sondern bloss das Zeichen dafür, dass die Staatsgewalt die Individualsphäre bei diesen Personen in gebührender Berücksichtigung der historischen Entwicklung um eine fast verschwindende Idee grösser bemessen hat; keinesfalls darf man hieraus eine besondere Art von Grundrechten konstruieren wollen. Der Grundrechtsbegriff ist ein einheitlicher.

2. Form. Die Form, in welcher der Staat die Individualsphäre anerkennt und schützt, ist gewöhnlich die der ausdrücklichen Satzung. Die Anerkennung kann aber auch stillschweigend geschehen[1].

a) Es ist möglich, dass sich lange vor der ausdrücklichen gesetzlichen Normierung die Anschauung von Grundrechten bereits auf dem Wege der Gewohnheit gebildet hat; wenn der Staat hiergegen nicht eingeschritten ist, sondern die Betätigung solcher Anschauungen ruhig hat geschehen lassen, so sind damit Grundrechte im Wege des Gewohnheitsrechts entstanden, der Staat hat stillschweigend seine Zustimmung zu dieser Rechtsbildung gegeben[2]. Es ist unrichtig, im Gebiete des Staatsrechts kein Gewohnheitsrecht anerkennen zu wollen; wenn auch sein Hauptanwendungsgebiet das Privatrecht ist, so greift es doch auch im Staatsrecht, selbst im Verfassungsrecht Platz[3]. Daher ist es theoretisch allerdings nicht unmöglich, dass Grundrechte sich im Wege der Gewohnheit bilden; ob dieselben aber von grosser praktischer Bedeutung sein werden, ist eine andere Frage, da die Bindung des Staates an solches Recht doch fast gänzlich seinem Belieben überlassen ist.

b) Die heutzutage einzig praktische Form der Grundrechte ist das Gesetz. Dabei ist es vollständig gleichgültig, ob diese gesetz-

[1] Jellinek, System d. subj. ö. R. S. 316.

[2] Vgl. die früheren Zitate zu § 21. [3] Zorn—v. Rönne I 146.

liche Regelung im Wege des einfachen oder des Verfassungsgesetzes erfolgt, materiell besteht zwischen beiden absolut kein Unterschied; der einzige Vorzug der Proklamierung der Grundrechte durch die Verfassung besteht in dem formellen Moment, dass dadurch den Grundrechten die Garantie der schwereren Abänderlichkeit gegeben wird[1]. (Vor allem vermag an solchen Grundrechten keine Verordnung oder Notverordnung zu rütteln.) Hieran ändert der Umstand nichts, dass in den meisten Staaten die Grundrechte in die Verfassungen aufgenommen sind; denn das Reichsrecht, das doch zweifellos eine Menge von Grundrechten enthält, beweist, dass solche sehr wohl auch ohne verfassungsmässige Garantie existieren können. Ja, die in den einfachen Gesetzen stehenden Grundrechte sind viel wertvoller: Während die Grundrechte der Verfassungsurkunden, weil man sich kurz fassen wollte, nur einen Katalog abstrakter und ziemlich wertloser Sätze bilden, sind die detaillierten und genauen Grundrechtsvorschriften der Spezialgesetze weit eher im stande, dem Individuum seine staatfreie Sphäre wirksam zu schützen. Die Normierung der Grundrechte durch einfaches Gesetz kann erfolgen entweder durch Gesetz im engeren Sinne oder durch Verordnung mit Einschluss der Notverordnung.

§ 30.

Fortsetzung: Inhalt und Garantien des Schutzes.

3. Der Inhalt der Grundrechte und damit des von ihnen gewährten Schutzes ist überaus mannigfaltig. Eine erschöpfende Aufzählung der einzelnen Grundrechte ist unmöglich. Es ist früher bereits betont worden, dass sich die Rechtssphäre des Individuums nicht in Worte fassen lässt, dass man nicht diejenigen Seiten einzeln aufzählen kann, in welchen der Staat seine grundsätzlich unbegrenzte Wirksamkeit zu Gunsten der Individuen einschränkt und diesen freien Spielraum lässt[2]. Sowohl wegen der unendlich grossen Zahl dieser Punkte als auch wegen ihres steten Schwankens und Wechselns muss die Rechtsordnung solches aufgeben und sich mit der Formulierung der wichtigsten unter ihnen begnügen. Ein geschlossener Kreis der Grundrechte, ein fester Umfang dieses Begriffes ist nicht zu gewinnen. Man kann höchstens nach Einteilungs-

[1] Jellinek, A.St.L. S. 489; Gesetz und Verordnung, S. 262/263; Laband II 34/35; v. Dantscher III 218 f.

[2] v. Ihering I 536.

gesichtspunkten suchen und unter diesen dann die wesentlichsten Grundrechte aufzählen. Hierauf wird sich auch die folgende Erörterung beschränken müssen. Wie früher schon ausführlich dargelegt wurde, vereinigen die Grundrechte zwei ganz verschiedene Elemente in sich. In ihnen legt der Staat seinen Behörden zu Gunsten der Individuen

A. eine Reihe von Verpflichtungen auf, welche die Unterlassung von Eingriffen in die Individualsphäre betreffen und dadurch die Unverletzlichkeit derselben garantieren. Diese Grundrechte haben wir als „Schutzrechte“ [1] bezeichnet. Der Staat verspricht in ihnen, die Individualsphäre weder direkt noch indirekt verletzen zu lassen. Demgemäss unterscheiden wir:

a) Rechtssätze betreffend die Unterlassung direkter Beeinträchtigung des Individuums. Hierher gehören die Grundrechte der Unverletzlichkeit der Person, der Wohnung, des Briefgeheimnisses, des Eigentums;

b) Rechtssätze betreffend die Unterlassung indirekter Beeinträchtigung des Individuums. Eine solche könnte geschehen durch Differenzierung der Individuen vor dem Gesetz oder vor dem Richter. Daher die Grundrechte der Gleichheit vor dem Gesetz und vor dem Richter.

B. Durch eine andere Reihe von Grundrechtssätzen verpflichtet der Staat sich, d. h. seine Behörden, zur Duldung von Handlungen des Individuums, er verspricht die Individuen innerhalb einer gewissen Sphäre frei schalten und walten zu lassen. Wir haben diese Grundrechte „Freiheitsrechte“ genannt. Diese Rechtsnormen sind entweder

a) solche, welche dem einzelnen Individuum die Möglichkeit gewährleisten, sich selbst, für seine eigene Person, in persönlicher, wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und religiöser Beziehung frei und ungehindert zu bewegen — die Grundrechte der Freizügigkeit, Gewerbefreiheit, Freiheit der wissenschaftlichen Ueberzeugung, des religiösen Bekenntnisses und der Meinungsäusserung —, oder

b) solche, welche ihm gestatten, zur Förderung seiner Interessen und Befriedigung seiner Neigungen sich mit andern Individuen zusammenzuschliessen: die Grundrechte der Verehelichungs-

[1] Wir behalten diesen Ausdruck mangels eines besseren im folgenden bei. Er ist eigentlich schon dadurch verbraucht, dass wir in diesem ganzen Kapitel überhaupt vom Grundrechtsschutz sprechen. Letzteren Schutz vermitteln 1. die Schutzrechte i. e. S., 2. die Freiheitsrechte; vgl. § 21.

freiheit, der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, der Freiheit der Religionsgesellschaften insbesondere.

4. Die Garantien[1] des Grundrechtsschutzes. Wenn die Grundrechte die Verhütung staatlicher Eingriffe in die Individualsphäre der Untertanen bezwecken, so müssen im Interesse der Individuen die genügenden Garantien dafür bestehen, dass der ihnen verheissene Schutz nicht bloss auf dem Papiere steht. Wollte der Staat in die Individualsphäre eingreifen, so könnte er dies im Wege der Gesetzgebung, der Justiz und der Verwaltung. Diesen drei wichtigsten staatlichen Funktionen gegenüber bedarf es daher einer hinreichenden Sicherung der Individuen.

A. Schutz der Grundrechte gegen Verletzungen durch die Gesetzgebung ist

a) einmal dadurch gegeben, dass sie teilweise in die Verfassung aufgenommen sind. Da kein Gesetz gegen letztere verstossen darf, so bietet die verfassungsmässige Garantie genügenden Schutz gegen die Aufhebung oder Schmälerung der Grundrechte im Wege der Gesetzgebung. Wie aber, wenn die Grundrechte nur gesetzlich zugesichert sind? Oder wenn die Verfassungsgrundrechte durch verfassungänderndes Gesetz umgestossen werden? In diesem Falle greift

b) als zweite, viel wirksamere Garantie die moderne Institution der Mitwirkung des Volkes bei der Gesetzgebung ein. In den konstitutionellen Staaten kommt kein Gesetz (im engeren Sinne) ohne die Zustimmung der Volksvertretung zu stande. Da aber letztere in der Regel doch wohl den Interessen der einzelnen Individuen gemäss handeln wird, so gewährt diese Einrichtung einen ziemlich ausreichenden Schutz der Grundrechte gegen Verletzungen im Wege der Gesetzgebung. Etwas anders ist es vielleicht im absoluten Staate, wo der Herrscher jedes Grundrecht jederzeit ohne weiteres beseitigen kann. (Vgl. jedoch die früheren Ausführungen zu Ziff. 4 § 12.)

B. Vor Verletzungen durch die Justiz sind die Grundrechte dann bewahrt, wenn ihre Fassung so scharf und präzis, ihr Inhalt so konkret und reichhaltig ist, dass der an das Gesetz gebundene Richter diese Formulierung nicht zu Ungunsten der Individuen auslegen kann. Anders dagegen, wenn die Fassung so allgemein und unhandlich ist, wie dies meist in den Verfassungsurkunden der Fall

---

[1] v. Dantscher III letzter Abschnitt; Jellinek, System d. subj. ö. R. S. 333f.

zu sein pflegt. Derartige allgemeine Sätze bedürfen daher dringend der genauen gesetzlichen Detaillierung.

C. Der Schutz der Grundrechte gegen Verletzungen durch die Verwaltung ist so wichtig, dass manche Schriftsteller ihn allein behandeln und daher auch die Grundrechte nicht mit Unrecht in das System des Verwaltungsrechtes verweisen. Der Schutz der Grundrechte gegenüber der verwaltenden Tätigkeit des Staates kann zunächst

a) präventiv[1] durch eine Reihe von Massregeln wie Amtseid, Verantwortlichkeit der Beamten usw. gegeben sein, doch sind diese Schutzmittel meist zu allgemein und schwerfällig und daher unzulänglich. Von viel grösserer Bedeutung ist es für den einzelnen, im konkreten Falle sofort Schutz zu finden, wenn er ein Grundrecht durch einen Verwaltungsakt, durch irgend eine Verfügung oder Entscheidung der Verwaltungsbehörde verletzt glaubt. Freilich wird dieser Schutz lediglich ein

b) repressiver sein können. Er besteht in der Verwaltungsbeschwerde und in der Verwaltungsklage.

α. Die Verwaltungsbeschwerde[2] ist die ältere Form. Der Schutz, den sie bietet, ist aber ungenügend, weil, wie v. Dantscher[3] richtig bemerkt, der Verletzte sich dabei an eine höhere Instanz desselben Behördenorganismus wendet, „dessen untergeordnetes Glied die behauptete Rechtsverletzung begangen hat". „Er verlangt in dem Rechtsstreite zwischen der Verwaltung und ihm die Entscheidung der Rechtsfrage von der Verwaltung selbst." Der Beschwerdeführer kann sein Recht „nicht wie gegenüber einer gleichberechtigten Partei verfolgen", sondern nur vor einer höheren Instanz.

β. Erst durch die Einführung und Durchbildung der Verwaltungsgerichtsbarkeit[4], also durch Erhebung der Verwaltungsrechtsprechung zu einer wahren Justizangelegenheit ist den Individuen ein wirksamerer Schutz der Grundrechtssätze gegen Verletzung durch die Verwaltung zu teil geworden. Man darf diesen Schutz aber doch nicht überschätzen. Zweck und Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist im Grunde eine ganz andere als die Sicherung der Grundrechte. Jedenfalls passt sie nicht generell für alle Grundrechte, sondern schützt höchstens einen Teil derselben, wie früher im einzelnen gezeigt worden ist[5].

[1] v. Dantscher III 232 f.; Jellinek, System d. subj. ö. R. S. 335 f.
[2] Jellinek, System d. subj. ö. R. S. 338. [3] l. c. III 236.
[4] Jellinek l. c. S. 341. [5] Vgl. § 24.

§ 31.

3. Endigung des Schutzes[1].

Der Grundrechtsschutz endet — abgesehen vom Fortfall der ihn gewährenden Grundrechtsnorm zufolge Aufhebung seitens des Staates — dadurch, dass ein Individuum aufhört, diesen Schutz zu geniessen. Ein solcher Verlust des grundrechtlichen Schutzes kann vorübergehend oder dauernd sein, zeitlich oder örtlich eintreten.

1. Vorübergehender Verlust[2] ist

a) zeitlich entweder die Folge juristischer Handlungen oder zufälliger juristischer Tatsachen. Eine solche Tatsache ist vor allem der Krieg. Die juristischen Handlungen können solche des Staates oder der Untertanen sein; der Untertanen: z. B. freiwilliger Eintritt in das Heer; des Staates: z. B. Verwaltungsverfügungen, welche ein Grundrecht zeitweilig auf heben oder einschränken (Einschränkung der Gewerbefreiheit), Suspension von Verfassungsbestimmungen usw., ferner zeitweise gesetzliche Beschränkung (Sozialistengesetz), endlich Richterspruch: Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe, Stellung unter Polizeiaufsicht, strafgerichtliche Untersuchung usw.

b) Oertlicher (natürlich implicite zeitlicher) Verlust kann eintreten durch Ausnahmszustand: Suspension einzelner Grundrechte (vgl. Pr. V.U. 111) — oder durch Belagerungszustand: Suspension einer Summe von Grundrechten, z. B. der Unverletzlichkeit von Person und Wohnung, der Pressfreiheit, der Vereins- und Versammlungsfreiheit usw.

2. Der dauernde Verlust des grundrechtlichen Schutzes kann eintreten gleichfalls

a) durch juristische Handlungen entweder des Staates oder der Untertanen; — der Untertanen: indem dieselben, soweit dies möglich ist, auf ihre Grundrechte verzichten, indem sie auswandern, einen Ausländer heiraten usw.; des Staates: indem z. B. durch eine Verwaltungsverfügung eine bestimmte Gewerbekonzession dauernd entzogen, ein Verein aufgelöst wird, indem ferner die Gesetzgebung solche Rechte ganz oder teilweise beseitigt, indem endlich ein strafrichterliches Urteil z. B. die Todesstrafe verhängt. —

b) Der Schutz kann aber auch verloren gehen durch zufällige juristische Tatsachen, welche die Voraussetzungen des Grundrechts vernichten. Hierher gehört in erster Linie der Untergang des Staates; ferner Tod des berechtigten Individuums, Vermögensverlust, Untergang des grundrechtlich geschützten Objektes.

[1] v. Dantscher III 104 f. Jellinek, System d. subj. ö. R. S. 317 f.

[2] Im folgenden ist die Einteilung von v. Dantscher durchgeführt.

Vierter Abschnitt.

Die einzelnen Grundrechte.

(Geschichtliche Entwicklung der preussischen Grundrechte.)

§ 32.

Einleitung.

Subjekt des grundrechtlichen Schutzes.

Eine kurze Erörterung über das Subjekt des grundrechtlichen Schutzes glaubten wir deshalb nicht übergehen zu dürfen, weil die Grundrechtskataloge der Verfassungsurkunden[1] hiermit zu beginnen pflegen. Da diese Betrachtung aber in den Rahmen einer systematischen Aufzählung der Grundrechte nicht hineinpasst, so wollen wir sie als „Einleitung" voranschicken.

Dass übrigens eine verfassungsmässige Garantierung für den Begriff der Grundrechte gleichgültig ist, haben wir an früherer Stelle ausgeführt. Daher kann es keinem Zweifel unterliegen, dass es in Preussen bereits lange vor dem Erlass der Verfassungsurkunde Grundrechte gegeben hat; enthalten doch die vorkonstitutionellen preussischen Gesetze eine ganze Reihe von Rechtsnormen, welche die Abgrenzung der Individualsphäre gegen den Bereich der Staatsgewalt zum Inhalt haben.

Wer[2] preussischer Staatsbürger und somit Subjekt des Grundrechtsschutzes[3] sei, bestimmte erst das Gesetz vom 31. Dezember 1842 „über die Erwerbung und den Verlust der Eigenschaft als preussischer Untertan sowie über den Eintritt in fremde Staatsdienste". Vorher fehlte ein einheitliches preussisches Staatsbürgerrecht, es gab etwas Analoges nur in den einzelnen Landesteilen der Monarchie. Das Allgemeine Landrecht schweigt hierüber.

---

[1] So auch der Pr.V.U. (Art. 3) und der const. belge (art. 4 und 5).

[2] Das Material zum folgenden findet sich bei v. Rönne I 2 § 87.

[3] Wir legen hier und in den folgenden Ausführungen das Prinzip zu Grunde, wonach nur dem Staatsangehörigen die Fülle der Grundrechte zusteht; vgl. § 29.

1818 wurde zwar in Bezug auf „Auswanderungen“ ein gemeinsames Indigenat für den ganzen preussischen Staat anerkannt[1], aber die Frage, welche Personen denn als Preussen anzusehen seien, wurde gesetzlich erst im Jahre 1842 beantwortet.

Die Preussische Verfassungurkunde (Art. 3) unterscheidet die Voraussetzungen des Erwerbes, der Ausübung und des Verlustes einerseits der „Eigenschaft eines Preussen“, anderseits der „staatsbürgerlichen Rechte“[2]. Ebenso ihr Vorbild, die constitution belge[3].

Beide Verfassungen regeln die Voraussetzungen für Erwerb, Ausübung und Verlust der Staatsangehörigkeit nicht selbst, sondern verweisen, und zwar die Preussische Verfassungsurkunde auf „die Verfassung und das Gesetz“ (Art. 3), die constitution belge auf „les règles déterminées par la loi civile“ (art. 4, 1). Während

[1] v. Rönne l. c. S. 12.

[2] Wenn wir im folgenden den Ausdruck „Rechte der Staatsangehörigen“ gebrauchen, so tun wir dies, ohne irgendwie damit den Gedanken subjektiver Berechtigung zu verbinden. Im selben Sinne verwenden wir auch die Bezeichnung Grundrecht für Grundrechtsnorm.

[3] Zu beachten ist dabei, dass die Terminologie der constitution belge mangelhaft ist, indem der Ausdruck „droits politiques“ in art. 4 in einem ganz andern Sinne gebraucht ist als in art. 5. Nach der Uebersetzung kann man darunter politische Rechte i. w. S. (= staatsbürgerliche Rechte) sowie auch politische Rechte i. e. S. (z. B. das Wahlrecht) verstehen. In art. 4, 2 ist „politique“ i. w. S. zu fassen, also = „staatsbürgerlich“, das ergibt sich aus dem Wortlaut: „la présente Constitution et les **autres** lois relatives aux droits politiques ...“; „autres“ deutet an, dass die „Constitution“ und die „lois“ bezüglich der „droits politiques“ einander gleichgestellt werden, dass sich beide, also auch die Verfassung, auf die „droits politiques“ beziehen. Was ist nun dasjenige, womit es eine Verfassung zu tun hat? Sind es etwa nur die ganz speziellen politischen Rechte oder sind es vielmehr ganz allgemein die staatsbürgerlichen Rechte? Doch wohl letzteres. — Dagegen ist in art. 5, 2 „politique“ i. e. S. zu fassen. Nach art. 4, 2 ist Voraussetzung der Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte unter anderem „la qualité de Belge“; diese qualité de Belge wird u. a. auch erworben durch Naturalisation; folglich ist jeder naturalisierte Fremde zur Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte befugt. Nun gibt es aber zwei Arten der Naturalisation (vgl. Thonissen l. c. No. 17) in Belgien, die „grosse“ und die „einfache“. Welchen andern Zweck kann eine solche Unterscheidung haben, als den, die naturalisierten Fremden bezüglich des Masses der staatsbürgerlichen Rechte zu differenzieren? Da nun aber die naturalisation ordinaire — wenn anders sie die Eigenschaft als Belgier begründen soll — dem Aufzunehmenden doch ein Mindestmass staatsbürgerlicher Rechte, nämlich die sog. „bürgerlichen“, verleihen muss, so kann die grande naturalisation keinen weiteren Zweck mehr haben als den, den noch fehlenden Rest, nämlich die „politischen“ (i. e. S.) Rechte, hinzuzufügen.

in der constitution belge aber (art. 5, 1) die Sondervorschrift steht, dass für jede Naturalisation ein Gesetz notwendig sei, enthält die Preussische Verfassungsurkunde hierüber keine genaueren Spezialbestimmungen. Vielmehr finden sich die im Art. 3 angezogenen gesetzlichen Vorschriften in dem Gesetz vom 31. Dezember 1842 „über die Erwerbung und den Verlust der Eigenschaft als preussischer Untertan, sowie über den Eintritt in fremde Staatsdienste". Danach wird die Eigenschaft als Preusse erworben[1] durch Abstammung, Legitimation, Verheiratung, Verleihung; verloren[2] geht sie durch Entlassung, behördlichen Ausspruch, zehnjährigen Aufenthalt im Auslande, Verheiratung einer Preussin mit einem Ausländer.

Auch die Voraussetzungen für Erwerb, Ausübung und Verlust der staatsbürgerlichen Rechte zählt die Preussische Verfassungsurkunde nicht auf, sondern verweist auf „die Verfassung und das Gesetz" (Gesetz vom 31. Dezember 1842). Die Verfassung enthält selbst keine weiteren Bestimmungen. Viel genauer ist die constitution belge. Sie unterscheidet: Für die Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte überhaupt sind notwendig: 1. la qualité de Belge, 2. sonstige Bedingungen, welche durch Verfassung und Gesetze bestimmt werden (art. 4, 2). Für die Ausübung der politischen Rechte ist insbesondere die historisch zu erklärende „grande naturalisation"[3] erforderlich (art. 5, 2).

In Preussen blieben, da das in Art. 3 vorgesehene Gesetz nicht erlassen wurde, die Vorschriften des Gesetzes vom 31. Dezember 1842 in Kraft. Gegenwärtig ist die Frage nach der preussischen Staatsangehörigkeit Reichssache[4].

Bevor nun in die Darstellung der einzelnen preussischen Grundrechte eingetreten wird, sei hier noch kurz auf eine Bestimmung der Reichsverfassung hingewiesen, welche die meisten der folgenden

---

[1] v. Rönne I 2 17. [2] v. Rönne I 2 22.

[3] Näheres vgl. Thonissen No. 17.

[4] Nach R.V. Art. 4 [1]. Durch das Bundes-, jetzt Reichsgesetz vom 1. Juni 1870 über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit sind Erwerb und Verlust gleichmässig für ganz Deutschland dahin geregelt, dass mit dem in Gemässheit des Gesetzes eintretenden Erwerb und Verlust des Bürgerrechts in einem deutschen Einzelstaate auch das Bürgerrecht im Reiche erworben oder verloren ist. Ergänzende Bestimmungen enthalten: das Gesetz vom 20. Dezember 1875, „betreffend die Naturalisation der im Reichsdienst angestellten Ausländer", und vorübergehend, d. h. bis zu seiner Aufhebung am 6. Mai 1890, das Gesetz vom 4. Mai 1874 über die Entziehung des deutschen Staatsbürgerrechts in Beziehung auf renitente Geistliche oder Religionsdiener.

Grundrechte berührt. Nach Art. 68 R.V. kann der Kaiser, wenn die öffentliche Sicherheit im Bundesgebiet bedroht ist, einen jeden Teil desselben in Kriegszustand erklären. Ueber Voraussetzungen, Form und Wirkung einer solchen Erklärung gelten bis zur reichsgesetzlichen Regelung die Vorschriften des preussischen Gesetzes vom 4. Juni 1851. Diesem Gesetze[1] gemäss kann der König — also heute der Kaiser — eine Reihe von Grundrechten aufheben oder beschränken, so vor allem die Grundrechte der Unverletzlichkeit von Person und Wohnung, der Gleichheit vor dem Richter, der freien Meinungsäusserung (besonders der Pressfreiheit), sowie des Vereins- und Versammlungsrechts.

I. Schutzrechte.

A. Unverletzlichkeit.

§ 33.

1. Unverletzlichkeit der Person[2].

Die beiden aus dem Mittelalter überkommenen Formen der persönlichen Abhängigkeit, Leibeigenschaft und Gutsuntertänigkeit, hatten in Preussen schon lange vor Erlass der Verfassungsurkunde modernen Anschauungen und Gesetzen weichen müssen. Die Gutsuntertänigkeit wurde zuerst auf königlichen Domänen unter Friedrich Wilhelm I. (auf sämtlichen königlichen Domänen erst durch die Verordnung von 1804 und die Kabinetsordre von 1807), die Leibeigenschaft durch das Allgemeine Landrecht (II 7 § 148) aufgehoben. Endgültig verschwanden diese Institute für den ganzen Umfang der Monarchie zufolge des berühmten Edikts vom 9. Oktober 1807 „den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigentums, sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner betreffend“ mit dem Martinstage 1810. Jede Neubegründung eines solchen Verhältnisses wurde für unstatthaft erklärt[3]. Die Sklaverei wurde seit dem Allgemeinen Landrecht (II 5 §§ 196, 197) nicht mehr geduldet, dagegen behielten gemäss § 198 l. c. vorübergehend im Lande weilende Fremde ihre Rechte über mitgebrachte Sklaven. Diese den Grundsätzen des preussischen Rechts zuwiderlaufende und ganz veraltete Vorschrift vermochte sich noch

[1] Inhalt: v. Rönne I 2 216 f.

[2] v. Rönne I 2 § 89; v. Schulze, Pr.St.R. S. 371.

[3] v. Rönne I 2 331 a.

bis zum Jahre 1857, also sogar über den Erlass der Verfassungsurkunde hinaus, zu erhalten[1]. Ein besonderes Gesetz zum Schutze der persönlichen Freiheit erging wenige Wochen vor „Oktroyierung" der Verfassung, am 24. November 1848, weil man diese Materie für überaus wichtig und schleuniger Regelung bedürftig erachtete. Den Inhalt desselben zu skizzieren, erscheint hier jedoch überflüssig, zumal es schon nach wenigen Monaten (12. Februar 1850) durch ein neues Gesetz von ungefähr gleichem Inhalte ersetzt wurde[2]. — Einschränkungen erfuhr die persönliche Freiheit durch den Schulzwang und die allgemeine Wehrpflicht. Den ersteren führte Friedrich Wilhelm I. im Jahre 1717 ein, indem er „bei nachdrücklicher Strafe" die allgemeine Schulpflicht anordnete. Die allgemeine Wehrpflicht besteht seit dem Gesetz vom 3. September 1814[3].

In der Preussischen Verfassungsurkunde (Art. 5 Satz 1[4]) — und übereinstimmend in der constitution belge (Art. 7, 1) — findet sich das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Person nicht speziell und konkret formuliert, sondern in dem allgemeineren Satze enthalten: „Die persönliche Freiheit ist gewährleistet"[5].

In dieser Garantierung der Freiheit der Person erblickt das belgische Recht das oberste Grundrecht, aus dem alle übrigen sich ableiten[6]. Der Staat tastet heute die persönliche Freiheit seiner Untertanen nicht mehr an, er greift weder direkt in dieselbe ein noch lässt er solches indirekt von anderer Seite her zu: Sklaverei[7], Leibeigenschaft und Hörigkeit (vgl. auch Art. 42 Ziff. 2 Pr.V.U.) sind vollständig ausgeschlossen. Beschränkungen dieses Grundrechts sind in Preussen nur auf gesetzlichem Wege zulässig (V.U. 5 Satz 2). Die constitution belge enthält eine derartige allgemeine Beschränkungsmöglichkeit nicht, ihre Ausnahmen sind vielmehr überaus spezialisiert und verklausuliert (art. 7, 2 und 7, 3)[8]. Dieser Umstand ist sehr charakteristisch: Während die Fälle und Formen, in

---

[1] v. Rönne I 2 33 1b.

[2] Ueber die Unterschiede beider Gesetze vgl. v. Rönne I 2 35 f.

[3] v. Rönne I 2 227 f.

[4] Steht heute noch in Kraft.

[5] Vgl. zum folgenden: Arndt (Komm.) und Schwartz zu Art. 5; Thonissen No. 31 f.; Hubert l. c. S. 9 f.

[6] Arndt, Komm. S. 94.

[7] Der letzte Rest von Sklaverei verschwand erst durch das Gesetz vom 9. März 1857, nach welchem alle Sklaven in dem Augenblick, in welchem sie preussisches Gebiet betreten, frei werden; von diesem Zeitpunkt ab erlischt das Eigentum des Herrn.

[8] Ebenso Frankf. Grundr. § 8.

denen eine staatsseitige Verletzung der Person und ihrer Freiheit, also vor allem eine Verhaftung[1] zulässig ist, in Preussen durch das Gesetz näher bestimmt werden, hat man es in Belgien für notwendig gehalten, dieselben in aller Ausführlichkeit in die Verfassung aufzunehmen und ihnen dadurch die Gewähr der schwereren Abänderbarkeit zu sichern. In Preussen hat man sich damit begnügt, die genaueren Klauseln für eine Verletzung dieses Grundrechts in dem als Ausführung der Art. 5 und 6 ergangenen Gesetz vom 12. Februar 1850 zum Schutz der persönlichen Freiheit[2] niederzulegen.

In genauer Uebereinstimmung mit der constitution belge art. 9 verbietet die Preussische Verfassungsurkunde die Androhung oder Verhängung von Strafen — anders als in Gemässheit des Gesetzes (Art. 8)[3]. „In Gemässheit des Gesetzes" bedeutet nicht „auf Grund" eines Gesetzes, sondern betrifft auch die auf Grund gesetzlicher Ermächtigung erlassenen Verordnungen[4]. Ebenso Thonissen No. 47: La constitution n'exige pas que la peine soit prononcée par la loi elle-même, il suffit qu'elle soit établie en vertu de la loi.

Unter denjenigen Momenten, welche in die persönliche Freiheit eingreifen, spielen Schulzwang und Militärpflicht immer noch die Hauptrolle[5]. In Art. 21, 2 Pr.V.U.[6] ist der allgemeine Unterrichtszwang besonders ausgesprochen[7]. Die constitution belge enthält keine analoge Bestimmung.

Ebensowenig stellt sie den Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht auf; überhaupt regelt sie das Heerwesen nicht unter den

---

[1] Heute ist die kriminelle Verhaftung durch die Reichsstrafprozessordnung vom 1. Februar 1877 geregelt; die polizeiliche Verhaftung ist dem Landesrecht vorbehalten geblieben; exekutive Verhaftung ist zulässig nach G.V.G. § 178, C.P.O. §§ 390, 653, 888, 901, 904 f., St.P.O. §§ 69, 95, 215, 229, 364, K.O. § 101 (Schwartz S. 58).

[2] Dieses Gesetz wurde 1867 teilweise durch die preussische Strafprozessordnung vom 25. Juni 1867, später — als diese Materie Reichssache geworden war (R.V. Art. 4 Ziff. 13) — durch die Reichsstrafprozessordnung vom 1. Februar 1877 Abschn. 8 und 9 ersetzt. In Kraft sind nur noch §§ 6—10, welche von der polizeilichen Verhaftung handeln.

[3] Später erweitert durch § 2 Pr.St.G.B. vom 14. April 1851. Heute gilt R.St.G.B. § 2; vgl. auch § 132 L.V.G. vom 30. Juli 1883.

[4] Arndt, Komm. S. 104. [5] Arndt, Komm. S. 95.

[6] Fast wörtlich so: Frankf. Grundr. § 25, 2.

[7] Die Art. 20—26 über das Schulwesen sind mangels eines Schulgesetzes unberührt geblieben, gemäss Art. 112 gelten noch die Vorschriften des Allgemeinen Landrechts.

712407

Grundrechten, sondern in einem viel späteren Titel (V). Während in Preussen die in die persönliche Freiheitssphäre des Individuums so tief eingreifende allgemeine Wehrpflicht in Art. 34 V.U.[1] besonders bestätigt und in den folgenden Artikeln näher ausgeführt ist, begnügt sich die constitution belge mit dem Hinweis auf ein Gesetz, welches den „mode de recrutement de l'armée" bestimmen soll (art. 118); von allgemeiner Wehrpflicht ist keine Rede. Ein wichtiger Unterschied besteht auch darin, dass in Belgien (art. 119), „le contingent de l'armée est voté annuellement", während in Preussen dem Könige durch Weglassung dieses Artikels vollständige Freiheit in dieser Beziehung verblieb.

Dieser überaus schwerwiegende Gegensatz zwischen der belgischen und der preussischen Heeresverfassung erklärt sich vor allem aus der Stellung Belgiens als — unter garantierter Neutralität der Mächte stehenden — Kleinstaates, während für das auf militärischer Grundlage grossgewordene Preussen eine gute Organisation der Wehrkraft von jeher unerlässlich war. Ziemlich selbstverständlich war es daher, dass man hier das belgische Vorbild gänzlich ignorierte, und wohl zu rechtfertigen, dass man die Vorschriften über Wehrpflicht und Militärverhältnisse unter Grundrechte aufnahm. —

Im Falle eines Krieges oder Aufruhrs kann Art. 5 ausser Kraft gesetzt werden (Art. 111). In der constitution belge fehlt eine analoge Bestimmung.

Durch die spätere Gesetzgebung, besonders zufolge Aufrichtung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches hat das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Person eine weitgehende Ausgestaltung erfahren[2]. Auf alle diese Aenderungen einzugehen, würde hier zu weit führen; die einschneidendsten sind den vorstehenden Erörterungen in Anmerkungen beigefügt. Art. 5 und 8 Pr.V.U. stehen heute noch in Kraft, da sie durch die spätere Gesetzgebung nicht ersetzt, sondern nur ergänzt worden sind.

---

[1] Heute ersetzt durch R.V. Art. 57 (Wehrpflicht aller Deutschen). Die Wehrpflicht ist heute von Reichs wegen eingehend geregelt, teils in der Reichsverfassung selbst, teils in ausführlichen Spezialgesetzen (Grundlagen: Gesetz vom 9. November 1867, betreffend die Verpflichtung zum Kriegsdienste; Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874).

[2] Schwartz zu Art. 5; G. Meyer S. 724.

§ 34.

2. Unverletzlichkeit der Wohnung[1].

Das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung fand in Preussen seine erste ausführliche Regelung in dem Gesetz vom 24. November 1848, dem Vorläufer des mehrfach genannten Gesetzes zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 12. Februar 1850. Vorher hatte es nur vereinzelte Bestimmungen hierüber gegeben: so normierten z. B. die §§ 37 und 38 des Zollgesetzes vom 23. Januar 1838, § 28 des Zollstrafgesetzes vom 23. Januar 1838, §§ 49, 53, 54 der Steuerordnung vom 8. Februar 1819 das Verfahren bei Feststellung von Zoll- und Steuervergehen durch Nachsuchungen und Haussuchungen[2]; so enthielten die §§ 11—13 A.L.R. II 17 und § 88 des Gendarmerieediktes vom 30. Juli 1812 Vorschriften für Haussuchungen durch Gendarmen.

Die Verfassungsurkunde (Art. 6 Satz 1) stellt das Grundrecht in wörtlicher Uebereinstimmung mit § 10, 1 der Frankfurter Grundrechte und art. 10 der constitution belge auf. Während sie aber die speziellen aus diesem Grundsatz folgenden Garantien einzeln aufzählt[3] (Art. 6 Satz 2), erklärt die constitution belge summarisch: aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. Die Preussische Verfassungsurkunde hat sehr wohl getan, diesen Satz in seiner Allgemeinheit nicht aufgenommen, sondern auf bestimmte Fälle beschränkt zu haben, weil immer unvorhergesehene Ereignisse eintreten können, in denen das Eindringen in die Wohnung unerlässlich ist. Detailvorschriften enthält das oben zitierte Gesetz vom 12. Februar 1850[4], strafrechtlichen Schutz des Hausrechts gewährte § 346 Pr.St.G.B. von 1851.

Während die constitution belge in Konsequenz ihres ausgedehnten Schutzes der Unverletzlichkeit der Wohnung keine weiteren Beschränkungen dieses Grundrechts namhaft macht, lässt die Preussische Verfassungsurkunde dagegen den Art. 6 beschränkte

---

[1] v. Rönne I 2 40 f.; Arndt (Komm.) und Schwartz zu Art. 6; Thonissen No. 48 f.

[2] Heute gilt Reichsrecht: Gesetz vom 26. Juli 1897, betreffend das Verwaltungszwangsverfahren bei Zuwiderhandlungen gegen die Zollgesetze etc.

[3] So auch § 10 der Frankf. Grundr.

[4] Von welchem die auf Haussuchungen zu Polizeizwecken sich beziehenden §§ 7—10 heute noch in Kraft stehen.

Anwendung finden für Militärpersonen (Art. 39) und gestattet sogar, ihn in den Fällen des Art. 111 ausser Kraft zu setzen.

Das Hausrecht empfing in der Folgezeit eine ausführliche Ausgestaltung durch preussische Spezialgesetze (vor allem durch die preussische Strafprozessordnung von 1867) und wurde so zu einem brauchbaren und wirksamen Grundrecht. Heute[1] ist dasselbe von Reichs wegen durch genaue Verklausulierung seiner Ausnahmen garantiert, besonders durch die Strafprozessordnung[2] und das Strafgesetzbuch[3].

§ 35.

3. Unverletzlichkeit des Briefgeheimnisses[4].

Aus dem prinzipiellen Charakter der Grundrechte als Rechtsnormen für das Verhältnis zwischen Individuum und Staatsgewalt folgt, dass eine Verletzung des Briefgeheimnisses im engeren und eigentlichen Sinne nur dann vorliegt, wenn das Delikt von seiten des Staates, also von Behörden oder Beamten begangen wird. Sodann garantiert der Staat dieses Grundrecht im weiteren Sinne aber auch dadurch, dass er seine Verletzung durch dritte Personen verbietet und unter Strafe stellt. So verbot bereits das Allgemeine Landrecht (II 20 § 1370) das Eröffnen fremder Briefe[5]. Dass die Unverletzlichkeit des Briefgeheimnisses bezüglich der Postbeamten auch die Pflicht umfasst, über den ihnen bekannt gewordenen Inhalt der Postsendungen und über die Tatsache der Sendung selbst unbefugt dritten keine Mitteilung zu machen, erklären schon die preussische Postordnung von 1782 (Abschn. V § 3) und das Allgemeine Landrecht (II 15 § 204)[6].

In der Preussischen Verfassungsurkunde[7] ist das Grundrecht in genauer Uebereinstimmung mit der constitution belge normiert (Art. 33 Satz 1 = art. 22, 1). Dagegen besteht bezüglich der Beschränkungsmöglichkeit[8] ein grosser Unterschied. Die constitution belge, welche

---

[1] G. Meyer S. 726.

[2] §§ 94 ff., 102 ff.; vgl. auch C.P.O. § 758.

[3] Vgl. besonders § 342.

[4] v. Rönne I 2 46; Arndt (Komm.) und Schwartz zu Art. 33; Loening S. 606; Thonissen No. 133 f.

[5] v. Rönne I 2 46 a.

[6] Loening S. 606 4; v. Rönne I 2 46 a a.

[7] Pr.V.U. Art. 33; const. b. 22; Frankf. Grundr. § 12.

[8] Genaue Verklausulierung der Möglichkeit der Beschlagnahme: Frankf. Grundr. § 11.

nicht nur von einer Einschränkung überhaupt nichts weiss, geht sogar zu Gunsten der Individuen noch weiter, indem sie bezüglich der lettres confiées à la poste gesetzliche Bestimmungen darüber in Aussicht stellt, welche Beamten für eine vorkommende Verletzung verantwortlich sein sollen, damit das verletzte Individuum gleich weiss, wen es belangen kann. Anders die Preussische Verfassungsurkunde. Sie hat es mit Recht für notwendig erachtet, bei strafgerichtlichen Untersuchungen und in Kriegsfällen Beschränkungen — freilich nur durch Gesetz — zuzulassen (Art. 33 Satz 2).

Im Jahre 1851 wurde die Unverletzlichkeit des Briefgeheimnisses von neuem (früher schon durch § 1370 A.L.R. II 20) strafrechtlich geschützt und 1867 durch die Preussische Strafprozessordnung (§ 104) die Ausnahmen genau geregelt. Heute gilt Reichsrecht[1].

§ 36.

4. Unverletzlichkeit des Eigentums[2].

Unter „Eigentum" ist hier in möglichst weiter Ausdehnung des Begriffes „die gesamte rechtliche Herrschaft des Menschen über die irdische Güterwelt"[3], also das gesamte Sachen- und Forderungsrecht, zu verstehen. Die Unverletzlichkeit des Eigentums wird entweder (a) unmittelbar dadurch gewährleistet, dass der Staat sich jedes Eingriffes in dasselbe zu enthalten verspricht, oder (b) mittelbar durch Aufhebung von Beschränkungen, welche zu Gunsten dritter Personen bestehen.

a) Das Prinzip der Unverletzlichkeit des Eigentums[4] gegenüber dem Staate folgte schon aus § 76 der Einleitung zum Allgemeinen Landrecht, wonach jeder Einwohner staatlichen Schutz seines Eigentums fordern konnte; unter „Eigentum" versteht das Allgemeine Landrecht alles, was einen ausschliesslichen Nutzen gewähren kann, also sowohl körperliche Sachen wie Rechte[5] (A.L.R.

[1] Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reiches vom 28. Oktober 1871 § 5: Gesetz über das Telegraphenwesen des Deutschen Reiches vom 6. April 1892 § 8; Telegraphenordnung § 2. Vgl. ferner St.G.B. §§ 299, 354, 355, 358; St.P.O. §§ 53, 99—101; K.O. § 121; C.P.O. §§ 376, 383, 385.

[2] v. Rönne I 2 §§ 94, 95; Arndt (Komm.), Schwartz und Thonissen zu den entsprechenden Artikeln.

[3] A.L.R. I 8 § 1. [4] v. Rönne I 2 § 94.

[5] Also zählt auch das sog. literarische Eigentum hierher; vgl. Gesetz vom 11. Juni 1837, welches diesen Begriff erweiterte, ferner Beschlüsse des Deutschen Bundes aus den Jahren 1832, 1837, 1841, 1845.

I 8 § 1 und 2). Jede Entziehung oder Beschränkung des Eigentums ist nur gegen Entschädigung zulässig (A.L.R. Einleitung §§ 74, 85). Ein umfassendes Expropriationsgesetz bestand für die Landesteile des Allgemeinen Landrechts nicht, letzteres enthält eine Reihe einzelner Bestimmungen, welche alle in dem Grundsatze gipfeln, „dass, wenn das Interesse der Gesamtheit der Einwohner des Staates eine Einrichtung in der Verwaltung erfordert, die das Privateigentum gefährdet, die Entschädigung des einzelnen aus dem Gesamtvermögen zu leisten sei“ [1]. Die Expropriation von Grundstücken zwecks Anlegung von Eisenbahnen gestattet und regelt das Gesetz vom 3. November 1838 [2] (§§ 8—19). Weitere Enteignungsfälle und Vorschriften finden sich im Gesetz vom 28. Januar 1848 über das Deichwesen, im Festungsrayonregulativ vom 10. September 1828 [3], endlich betreffend Lieferungen des Landes für die Armeebedürfnisse und insbesondere Kriegsleistungen in der Verordnung vom 24. Februar 1834 und dem Gesetz vom 11. Mai 1851.

Der Grundsatz der Preussischen Verfassungsurkunde [4] lautet: „Das Eigentum ist unverletzlich.“ (Art. 9 Satz 1.) Die constitution belge (art. 11) betrachtet diesen Satz als selbstverständlich und beginnt gleich damit, etwaige Beschränkungen möglichst zu verklausulieren; jede Einschränkung hat eine formelle (dans les cas et de la manière établie par la loi) und eine materielle Voraussetzung (. . . pour cause d'utilité publique . . . et moyennant une juste et préalable indemnité). Viel leichter möglich ist die Enteignung nach der Preussischen Verfassungsurkunde: Zwar verlangt Art. 9 Satz 2 auch das Vorliegen eines „Grundes des öffentlichen Wohles“, lässt aber zu, dass die Entschädigung, welche allerdings grundsätzlich vorher gewährt werden soll, in dringenden Fällen vorher nur „festgestellt“ zu werden braucht. Diese Abweichung vom belgischen Vorbilde ermöglicht eine viel schärfere und raschere Handhabung dieses für den Staat oft sehr notwendigen Zwangsmittels. — Art. 10 verbietet (= constitution belge art. 12 [5]) die Strafe der Vermögenseinziehung [6]. Unberührt bleibt dagegen die Zulässigkeit der Kon-

[1] v. Rönne I 2 97.

[2] Gilt heute noch.

[3] Heute ersetzt durch das sog. Reichsrayongesetz vom 21. Dezember 1871.

[4] Wörtlich damit übereinstimmend: § 32, 1 der Frankf. Grundr.

[5] Gleichen Inhaltes: § 40 der Frankf. Grundr.

[6] Heute ebenfalls ausgeschlossen nach § 6, 1 E.G.St.G.B.; doch ist „Beschlagnahme“ zulässig gemäss St.G.B. §§ 93 und 140. Ueber das Verfahren etc. hierbei vgl. St.P.O. §§ 325, 326, 332 ff., 477 f.

fiskation, d. h. der Einziehung einzelner Vermögensgegenstände[1]. Gleicher Ansicht ist Thonissen, No. 62. Art. 10 verbietet ferner (= constitution belge art. 13) den „bürgerlichen Tod“[2]. Ob der bürgerliche Tod eine Strafe darstellt, ist bestritten, lässt sich aber aus Vergleichungen nachweisen. In den Frankfurter Grundrechten (§ 5) hiess es ausdrücklich: „Die Strafe des bürgerlichen Todes . . .“; in Art. 10 selbst ist der bürgerliche Tod parallel gestellt mit der Strafe der Vermögenseinziehung; Thonissen (No. 63) sagt: „Duranton définit cette peine de la manière suivante: ‚La mort civile est l'état d'un individu qui a subi une condamnation‘ . . .“; auch v. Schulze[3] spricht vom bürgerlichen Tod als Strafe. Dass er nur eine Nebenstrafe, die notwendige Folge gewisser Verurteilungen[4] war, ändert an seinem Charakter als Strafe nichts. Aus dieser Strafeigenschaft des bürgerlichen Todes folgert Schwartz[5] mit Recht, dass die Bestimmungen des A.L.R. II 11 §§ 1199 und 1200 über „Klostertod“ unberührt geblieben sind und heute noch gelten.

Auch Art. 9 steht heute noch in Kraft, hat aber eine gründliche Ausgestaltung durch das Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. Juni 1874[6] erfahren. Reichsrechtliche Bestimmungen über Enteignung gibt es nur vereinzelte[7], der Hauptsache nach ist die Materie Landesrecht geblieben.

b) Mittelbar[8] garantiert der Staat das Grundrecht der Unverletzlichkeit des Eigentums durch Aufhebung derjenigen Beschrän-

---

[1] Gemäss § 5 E.G.St.G.B. landesrechtlich noch zulässig; vgl. auch St.G.B. §§ 40, 41, ferner zahllose Spezialgesetze über Urheberrecht, Presse, Warenbezeichnungen, Nahrungsmittel, Viehseuchen, Zollsachen, Fischerei usw. (Aufzählung im Strafgesetzbuch von Staudinger [Textausgabe] zu §§ 40 und 41.)

[2] v. Rönne I 2 81[4]. [3] Pr.St.R. § 113 S. 387.

[4] Thonissen No. 64: La mort civile était la conséquence immédiate d'autres peines, elle n'existait pas comme peine principale.

[5] l. c. S. 72.

[6] Gemäss § 54 desselben sind u. a. die Vorschriften über die Entziehung und Beschränkung des Grundeigentums im Interesse der Landeskultur, des Bergbaues, der Landestriangulation in Geltung geblieben (Arndt, Komm. S. 108).

[7] Z. B. R.V. Art. 41; Gesetz vom 7. April 1869, betreffend Massregeln gegen die Rinderpest (§§ 2, 3); Gesetz vom 23. Juni 1880, betreffend die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen (§§ 18 f., 57 f.); Gesetz vom 13. Juni 1873 über die Kriegsleistungen; Gesetz vom 13. Februar 1875 über Naturalleistungen; Gesetz vom 21. Dezember 1871 über die Beschränkungen des Grundeigentums in der Umgebung von Festungen, Patentgesetz vom 7. April 1891 (§ 5, 2) etc.

[8] v. Rönne I 2 § 95; Loening S. 349 f.

kungen, welche zu Gunsten dritter Personen bestehen. Eine der vornehmsten Aufgaben der preussischen Staatsregierung war die Befreiung des Grundbesitzes von allerhand lästigen, aus dem Mittelalter überkommenen Beschränkungen und Abhängigkeitsverhältnissen. Hier seien nur die wichtigsten Errungenschaften der preussischen Agrargesetzgebung angeführt. Das schon früher erwähnte Edikt vom 9. Oktober 1807 beseitigte die Erbuntertänigkeit mit allen ihren Folgen und Lasten und statuierte die bis dahin beschränkte Teilbarkeit von Grundstücken; das Edikt „zur Beförderung der Landeskultur" vom 14. September 1811 hob „alle Beschränkungen des Grundeigentums, die aus der bisherigen Verfassung entspringen", gänzlich auf; das Edikt „betreffend die Regulierung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse" vom gleichen Tage ermöglichte den Ackerwirten die Erwerbung des Eigentums an den von ihnen besessenen Gütern. Da jedoch die folgende Gesetzgebung, besonders die Deklaration vom 29. Mai 1816, diese Errungenschaft wieder stark modifizierte, so dauerte es noch bis zur Verfassungsurkunde, dass die letzten Ueberreste der ehemaligen gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse verschwanden. — Ein sehr wichtiges Gesetz, das noch wenige Wochen vor Erlass der Verfassungsurkunde (am 31. Oktober 1848) erging, erklärte jegliches Jagdrecht auf fremdem Grundeigentum ohne Entschädigung für aufgehoben und verbot die Trennung des Jagdrechts vom Grund und Boden.

Eine besonders schwere Einschränkung des freien Eigentums brachte das Lehnswesen mit sich. Trotzdem das Edikt Friedrich Wilhelms I. vom 5. Januar 1717 die Aufhebung der Lehen gegen Auferlegung einer Rente angeordnet hatte, behandelt das Allgemeine Landrecht (I 18) das Lehnswesen noch ausführlich. In der Tat hat dasselbe auch noch bis 1848 bestanden[1].

Die Preussische Verfassungsurkunde verbietet in Art. 40—42[2] die Errichtung von Lehen (Ausnahme: Thronlehen), ordnet die Aufhebung des Lehnsverbandes[3] und eine Reihe anderer wichtiger Ablösungen an. (Fortfall der Patrimonialgerichtsbarkeit, der Erbuntertänigkeit sowie der aus ihr und der früheren Steuer- und Gewerbeverfassung herstammenden Verpflichtungen.) Die constitution

[1] v. Rönne I 2 136 f.; v. Schulze, Pr.St.R. I 400 f.

[2] Art. 42 fast wörtlich = § 35; Art. 40, 2 = § 39 der Frankf. Grundr.

[3] Dieselbe erfolgte durch eine Reihe von Gesetzen aus den Jahren 1867 bis 1883 (aufgezählt Arndt, Komm. S. 167).

belge enthält keine den preussischen analoge Bestimmungen; die Art. 40—42 haben speziell preussisch-deutsche Zustände zur Voraussetzung. Ihre heutige Fassung rührt aus den Jahren 1852—56[1]. In der Zwischenzeit erging das wichtige Ablösungsgesetz vom 2. März 1850, welches das Obereigentum des Lehnsherrn ohne Entschädigung für aufgehoben, die mit der Lehnsherrlichkeit verbundenen regelmässigen Abgaben und Leistungen für ablösbar erklärte. Auf Grund dieses und der zu seiner Ergänzung später erlassenen Gesetze[2] wurde die Grundentlastung in Preussen vollständig durchgeführt. Diese Gesetze bezweckten, „dem durch die Aufhebung der Leibeigenschaft persönlich freigewordenen Bauernstand auch ein freies Eigentum an Grund und Boden zu verschaffen“[3], zweitens „die Beseitigung der mannigfachen Abgaben und Dienste, die auf den bäuerlichen Grundstücken als Reallasten ruhten und von den Bauern dem Gutsherrn geleistet werden mussten“[4].

Die neuere Entwicklung auf diesem Gebiete ist so abwechslungsreich und kompliziert, dass wir hier selbst auf eine knappe Skizze verzichten müssen. Im allgemeinen mag nur kurz bemerkt werden, dass man durch die Wiederbelebung der Rentengüter[5] und des Anerbenrechtes allmählich in eine rückläufige Bewegung eingetreten ist, die zwar wieder eine Einschränkung des Grundsatzes der völligen Freiheit des (Grund-)Eigentums darstellt, sich aber aus agrarpolitischen Gesichtspunkten rechtfertigt.

B. Gleichheit.

§ 37.

1. Gleichheit vor dem Gesetz[6].

Mit der Gleichheit vor dem Gesetz war es zu Anfang des 19. Jahrhunderts in Preussen noch recht schlecht bestellt. Unter-

[1] Durch Gesetz vom 5. Juni 1852 wurde das in Art. 40 enthaltene Verbot der Fideikommisse wieder aufgehoben. Die Rechtsverhältnisse der Fideikommisse unterstehen noch den Normen des Allgemeinen Landrechts, da für diese Materie nach Art. 59 E.G.B.G.B. die landesgesetzlichen Vorschriften unberührt geblieben sind.

[2] Uebersicht bei Loening S. 351.

[3] Loening S. 352. [4] Loening S. 353.

[5] Diese Entwicklung begann 1886 und führte zu eingehender gesetzlicher Regelung in den Jahren 1890 und 1891.

[6] v. Rönne I 2 § 106 f.; Arndt, Schwartz, Thonissen zu den entsprechenden

schied doch das Allgemeine Landrecht noch ganz deutlich zwischen Bauernstand, Bürgerstand und Adel (I 7, 8, 9). Erst das Edikt vom 9. Oktober 1807 tilgte die scharfen Grenzlinien, indem es dem Adligen gestattete, ohne Nachteil bürgerliches Gewerbe zu treiben, dem Bürger und Bauern, Grundstücke jeder Art zu erwerben. Waren damit auch an Stelle der Stände Berufsklassen getreten, so blieb dennoch der Adel nach wie vor „erster Stand im Staate" (A.L.R. II 9 § 1), und die Rittergutsbesitzer behielten als Vorrechte den eximierten Gerichtsstand, die Patrimonialgerichtsbarkeit und die gutsherrliche Polizeigewalt. Nur die Ehe zwischen Adligen war ebenbürtig, eine solche zwischen Adligen und „Weibspersonen aus dem Bauer- oder geringeren Bürgerstande" sogar unzulässig (A.L.R. II 1 §§ 30—33). Dagegen machte wenigstens im Militärwesen das Grundrecht der Gleichheit der Staatsbürger insofern einen Fortschritt, als der Adel durch das Reglement vom 6. August 1808 das Vorrecht der ausschliesslichen Bekleidung der Militärstellen[1] verlor.

„Den verfassungsmässigen Stempel"[2] auf den seit dem Edikt vom 9. Oktober 1807 bestehenden Rechtszustand drückte die Verfassungsurkunde, indem sie in Art. 4 an die Spitze der Grundrechte den Satz stellte: „Alle Preussen sind vor dem Gesetze[3] gleich; Standesvorrechte finden nicht statt[4]." Damit waren auch die noch bestehen gebliebenen Adelsvorrechte gefallen; die des eximierten Gerichtsstandes, der Patrimonialgerichtsbarkeit und der Polizeigewalt wurden sogar noch ausdrücklich aufgehoben durch Art. 42. — Der erste Satz des Art. 4 stimmt wörtlich mit der constitution belge, art. 6, 2 Satz 1 und § 7, 3 der Frankfurter Grundrechte überein; während aber in Preussen keine Standesvorrechte stattfinden dürfen, verbietet die constitution belge art. 6, 1 „aucune distinction d'ordres". Sachlich ist hierin kein Unterschied zu erblicken, denn beides soll heissen: auf dem Gebiete des Rechtes gibt es fortan keine Stände mehr. „Die Bestimmung bezieht sich also nur auf die politischen, nicht auf die sozialen und die privatrechtlichen Standesunterschiede[5]." Daher ist der Adel als Titel

Artikeln. Zur geschichtlichen Entwicklung des Grundrechts in Belgien vgl. Hubert S. 39 f.

[1] Arndt, Komm. S. 84/85. [2] v. Schulze, Pr.St.R. S. 425.

[3] Gesetz ist natürlich im weitesten Sinne zu fassen.

[4] Vgl. const. b. 6; Frankf. Grundr. § 7, 3.

[5] Schwartz S. 51.

sowohl in Preussen wie in Belgien beibehalten worden (V.U. 50, 1, const. b. 75). Immerhin bleibt aber doch die Abweichung in der Ausdrucksweise bemerkenswert: Die Preussische Verfassungsurkunde hielt es mit Recht für überflüssig, einen so starken Ausdruck („distinction") zu gebrauchen wie die constitution belge, sie erreichte ja dasselbe Ziel, nämlich die rechtliche Beseitigung der Stände, durch Aufhebung der Standesvorrechte; auf diese Weise erhielt sie den Adel als eine Titularauszeichnung[1] von lediglich gesellschaftlicher Bedeutung und führte geschickt den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz durch, ohne altüberlieferte Traditionen unnötigerweise zu verletzen.

Als eine Durchbrechung des Prinzips[2] betrachtet man gewöhnlich die Sonderstellung der Mitglieder des hohen Adels. Freilich bilden ihre Vorrechte eine Ausnahme der Regel des Art. 4, aber diese Ausnahme ist doch nicht ganz ungerechtfertigt: Wie Arndt[3] ausführt, war die Preussische Verfassungsurkunde als Landesgesetz gar nicht kompetent, durch den Art. 4 die auf Bundesgesetzen (Bundesgesetze gingen den Landesgesetzen doch vor) beruhenden Privilegien aufzuheben. Unter Berücksichtigung dieser letzteren Tatsache bestimmte das am 10. Juni 1854 ergangene Gesetz „betreffend die Deklaration der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 in Bezug auf die Rechte der mittelbar gewordenen deutschen Reichsfürsten und Grafen", dass die Verfassungsurkunde einer Wiederherstellung der durch die Gesetzgebung seit dem 1. Januar 1848 verletzten „Rechte" und Vorzüge nicht entgegenstehe, welche dem hohen Adel zufolge seiner früheren Stellung im Reich und der von ihm besessenen Landeshoheit zuständen und durch die deutsche Bundesakte, die Wiener Kongressakte und die spätere Bundesgesetzgebung[4] zugesichert seien. Die Wiederherstellung erfolgte durch zwei königliche Verordnungen vom 12. November 1855. Die wichtigsten dieser Privilegien sind: Befreiung von aller Militärpflicht, von ordentlichen Personalsteuern[5], von

[1] v. Schulze, D.St.R. I 398: „er ist aus einem Stande eine ehrenvolle, erbliche Titularauszeichnung geworden . . ."

[2] Vgl. zum folgenden Arndt, Komm. S. 88 f.

[3] l. c. S. 88.

[4] Insbesondere die Wiener Schlussakte.

[5] Die Befreiung des hohen Adels von den Einkommensteuern fiel in Preussen gemäss Gesetz vom 18. Juli 1892 mit dem 1. April 1893 fort. Betreffs der Reichssteuern sind durch Art. 2 und 35 R.V. sämtliche landesrechtliche Privilegien mit Einschluss derer des königlichen Hauses aufgehoben.

Grundsteuern, von Gebühren, privilegierter Gerichtsstand[1] usw.[2] — Eine ganz besonders bevorrechtigte Stellung nehmen die Mitglieder des königlichen Hauses und des fürstlich hohenzollernschen Hauses ein[3].

Die wichtigste Folgerung aus dem Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetze, das Fehlen der Standesvorrechte, ist damit besprochen; eine weitere Folge dieses Grundsatzes ist, dass „die öffentlichen Aemter unter Einhaltung der von den Gesetzen festgestellten Bedingungen für alle dazu Befähigten gleich zugänglich" sind (V.U. 4 Satz 3[4]). Dieser Satz weicht von der constitution belge in zwei Punkten ab: Letztere verzichtet (art. 6, 2) darauf, das Erfordernis der „Einhaltung der von den Gesetzen festgestellten Bedingungen" ausdrücklich zu betonen, und überlässt die nähere Regelung der Gesetzgebung; sie legt vielmehr darauf Wert, dass nur Belgier zu den Aemtern zugelassen werden dürfen, Ausländer nur in besonderen Fällen und nur auf Grund eines Gesetzes. Eine solche Bestimmung enthält die Preussische Verfassungsurkunde nicht, doch ist das Bestehen einer solchen den Anfangsworten zu entnehmen: Alle Preussen . . .; dass man in Belgien solchen Wert auf den Ausschluss der Ausländer legte, erklären die geschichtlichen Ereignisse. Thonissen[5] sagt darüber: „Au lendemain d'une révolution en partie provoquée par l'exclusion systématique des Belges de tous les emplois lucratifs, ces règles de prudence nationale ne pouvaient être perdues de vue."

Endlich folgert Thonissen[6] aus der égalité devant la loi: l'absence de tout privilège en matière de juridiction et en matière d'impositions publiques. Beide Sätze sind in der constitution belge nicht ausdrücklich normiert, weil sie sich aus dem Prinzip ergeben. Die Preussische Verfassungsurkunde enthält den ersteren in Art. 7 Satz 2 zufolge ihres Verbotes der Ausnahmegerichte und ausserordentlichen Kommissionen, der letztere bildet gleichfalls — wie in Belgien — eine Folge der Gleichheit vor dem Gesetz. Modifiziert werden beide Sätze durch die vorerwähnte Sonderstellung der hochadligen und landesherrlichen Familien.

Art. 4 Pr.V.U. gilt heute noch unverändert fort. Ergänzungen

---

[1] Später haben diese Privilegien mancherlei Aenderungen erfahren.
[2] Vgl. Maassen, Komm. zur Pr.V.U. S. 10.
[3] Näheres vgl. Arndt, Komm. 85; v. Rönne I 2 § 107; Schwartz S. 51/52.
[4] Vgl. auch Frankf. Grundr. § 7, 6.
[5] l. c. No. 28. [6] No. 24.

erfuhr er durch das Gesetz vom 28. Mai 1874, welches die Verpflichtung zur Ableistung des Homagialeides behufs Erwerbung von Rittergütern und andern Gütern sowie behufs Ausübung von provinzial-, kommunal- und kreisständischen Rechten aufhob, ferner durch das Gesetz vom 22. Februar 1869, betreffend die Aufhebung der §§ 30—33 A.L.R. II 1 und der damit zusammenhängenden Bestimmungen. (Aufhebung des Eheverbots jener Paragraphen.) Durch die Reichsverfassung ist das Grundrecht nicht beeinflusst worden, es kommt vielmehr gemäss Art. 3, 1 derselben heute allen Deutschen zu gute[1].

§ 38.

2. Gleichheit vor dem Richter[2].

Der Grundsatz der Gleichheit aller Untertanen vor dem Richter erlitt zur Zeit des Allgemeinen Landrechts noch zahlreiche Durchbrechungen, vor allem durch die Zulassung einer Reihe von Privatgerichten. Das Allgemeine Landrecht II 17 § 18f. bezeichnet den Staat als Quelle der letzteren und bestätigt sie somit noch. Zwar verschwand die städtische Gerichtsbarkeit seit der Städteordnung vom 19. November 1808, dagegen blieb die Patrimonialgerichtsbarkeit der Rittergüter bis 1849 bestehen. Insbesondere gewährleistete die Verordnung vom 21. Juni 1815, „betreffend die Verhältnisse der vormals unmittelbaren deutschen Reichsstände in den preussischen Staaten" denselben die Ausübung der Gerichtsbarkeit erster und zweiter Instanz und sicherte gleichzeitig ihnen selbst und ihren Familien einen privilegierten Gerichtsstand vor den Obergerichten[3].

---

[1] Es gibt nur wenige Ausnahmen des Grundrechts zufolge reichsrechtlicher Bestimmungen. Die Privilegien des deutschen hohen Adels sind vielfach wiederholt und neu garantiert worden. Befreit sind die Mitglieder der regierenden Häuser und des hohen Adels von der Wehrpflicht gemäss § 1 des Gesetzes vom 9. November 1867, die Mitglieder des königlichen Hauses von der Einquartierungslast im Frieden (Bundesgesetz von 1868) und von Vorspannleistungen (Reichsgesetz von 1875). Befreiung von Porto- und Telegraphengebühren steht nur noch den regierenden Fürsten persönlich sowie ihren Gemahlinnen und Witwen zu (Gesetz von 1869). Endlich bestimmt Art. 58 E.G.B.G.B., dass die Landesgesetze unberührt bleiben sollen bezüglich der Familienverhältnisse und Güter des hohen Adels. Demgemäss gelten hier noch die Rechtssätze über Ebenbürtigkeit und Missheirat.

[2] v. Rönne I 1 §§ 53, 54; I 2 § 98; Arndt, Schwartz, Thonissen zu den entsprechenden Artikeln.

[3] Nähere Bestimmungen hierüber trafen noch die §§ 11—19 der Instruktion vom 20. Mai 1820.

Nach der Preussischen Verfassungsurkunde[1] unterliegen der Gerichtsbarkeit, welche nur durch unabhängige, allein dem Gesetz unterworfene Gerichte ausgeübt werden darf (Art. 86, 1), alle Preussen in gleicher Weise. Dieser allgemeine Grundsatz der Gleichheit — wie vor dem Gesetz (Art. 4) so auch — vor dem Richter findet im einzelnen folgenden Ausdruck.

Art. 7 Satz 1: „Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden[2].“ Dem entspricht constitution belge art. 8, welcher jedoch hinzufügt: „contre son gré“. Diese sehr missverständlichen Worte könnte man leicht so deuten, als ob es in das Belieben des Individuums gestellt wäre, art. 8 illusorisch zu machen. Vor einer solchen Auffassung warnt ausdrücklich Thonissen (No. 45), er erklärt es für unzulässig de déroger par des conventions particulières aux lois qui intéressent l'ordre public, vielmehr lässt er diese Worte sich nur auf vereinzelte Fälle beziehen, in denen gesetzlich le consentement des parties a été admis comme moyen de prorogation de juridiction.

Art. 7 Satz 2: „Ausnahmegerichte und ausserordentliche Kommissionen sind unstatthaft“[3] (vgl. hierüber den Schluss des vorigen Paragraphen). — Für Preussen ist jedoch zu bemerken, dass diese Bestimmung gemäss Art. 111 „im Falle eines Krieges oder Aufruhrs . . . ausser Kraft gesetzt“ werden kann. Eine Ausnahme des Grundsatzes enthielt Art. 95[4], betreffend die Bildung eines besonderen Schwurgerichtshofes zur Aburteilung von Hochverrätern und andern politischen Verbrechern.

Art. 42 Ziff. 1: „Ohne Entschädigung bleiben aufgehoben . . . 1. das mit dem Besitze gewisser Grundstücke verbundene Recht der Ausübung oder Uebertragung der richterlichen Gewalt . . .“[5]. Dies ist eine mit der Gestaltung der preussisch-deutschen Verhältnisse zusammenhängende Spezialbestimmung der Preussischen Verfassungsurkunde.

In der weiteren Entwicklung erfuhr Art. 7 eine Modifikation insofern, als er seit dem preussischen Gesetz über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851 zeit- und distriktsweise ausser Kraft gesetzt werden kann. Heute ist er ziemlich wörtlich ins Reichsrecht[6]

---

[1] Vgl. zum folgenden: V.U. 7, const. b. 8, Frankf. Grundr. §§ 41 f.

[2] Wörtlich so: Frankf. Grundr. § 42, 2[1].

[3] Inhaltlich = Frankf. Grundr. § 42, 2[2].

[4] v. Rönne I 2 191.

[5] Inhaltlich = Frankf. Grundr. § 41[2].

[6] G.V.G. § 16: „Ausnahmegerichte sind unstatthaft. Niemand darf seinem

übergegangen und damit auch die Bestimmung des Art. 42 Ziff. 1 gegenstandslos geworden.

II. Freiheitsrechte[1].

A. Freie Betätigung des einzelnen Individuums.

§ 39.

1. Freizügigkeit.

Unter Freizügigkeit im weiteren Sinne versteht man zweierlei: sowohl Auswanderungsfreiheit als auch das „Recht" der freien Wahl der Wohnung im Staate (Freizügigkeit im engeren Sinne).

a) Das Grundrecht der Freizügigkeit[2] (im engeren Sinne) ist in Preussen in vollem Umfange erst durch das sog. Heimatsgesetz vom 31. Dezember 1842 „über die Aufnahme neu anziehender Personen" begründet worden. Diese Frage hatten zwar bereits einzelne Vorschriften des Allgemeinen Landrechts und der Städteordnung (1808) gestreift, aber nicht scharf beantwortet[3]. Das Gesetz von 1842 führte das Prinzip der Freizügigkeit ein, ausgehend von dem Grundsatze, „dass in der Regel jeder selbständige Preusse darüber, wo er innerhalb des preussischen Staates wohnen und sich niederlassen wolle, selbst nach freier Wahl zu bestimmen habe, und dass jede Beschränkung in dieser freien Wahl auf gesetzlichen Gründen beruhen müsse"[4]. Das Gesetz stellt fest, wie weit den beiden Momenten „moralische Verderbtheit" und „Verarmungszustand" gesetzliche Einschränkungen der Freizügigkeit sollen entnommen werden können. — Eine Passordnung wurde zuerst am 20. März 1813 erlassen, ihre Vorschriften aber durch das Passedikt vom 22. Juni 1817 gemildert.

In die Verfassungsurkunde hat man das Grundrecht der freien Wahl der Wohnung nicht ausdrücklich aufgenommen[5], es ist aber

---

gesetzlichen Richter entzogen werden. Die gesetzlichen Bestimmungen über Kriegsgerichte und Standrechte werden hiervon nicht berührt." Ausnahmen bestehen nur zu Gunsten des hohen Adels, indem E.G.G.V.G § 7 das landesgesetzlich den standesherrlichen Familien gewährte Recht auf Austräge aufrecht hält. Zum Schlusssatz des § 16 vgl. R.V. Art. 68 und Schlussbestimmung zum XI. Abschn. (Schwartz S. 67).

[1] Ueber diese Bezeichnung vgl. § 21.

[2] v. Rönne I 2 § 90; Loening S. 261 f.

[3] v. Rönne I 2 50, 1a.

[4] v. Rönne I 2 50, 1b.

[5] Anders Frankf. Grundr. § 3, 1.

als im Grundrecht der persönlichen Freiheit (Art. 5) enthalten zu betrachten[1]. Ebenso schweigt die constitution belge vollständig über die Freizügigkeit; sie darf es, weil die alles umfassende liberté individuelle auch dieses Grundrecht enthält[2].

Durch das Bundesgesetz vom 1. November 1867 über die Freizügigkeit wurde dieselbe auf die 1866 erworbenen Gebiete ausgedehnt und gleichzeitig diese Materie von Bundes (später Reichs) wegen geregelt. Danach[3] ist jeder Reichsbürger „berechtigt", sich innerhalb des Bundesgebietes an jedem Orte aufzuhalten oder niederzulassen, wo er eine Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen im stande ist, und an jedem Orte Grundeigentum aller Art zu erwerben.

b) Auswanderungsfreiheit[4] hatte bereits das Allgemeine Landrecht (II 17 §§ 127—140) geschaffen. Es bedurfte bloss einer Anzeige des Auswandernden. Nach vorübergehender Aufhebung durch das Edikt vom 2. Juli 1812 wurde dieses Grundrecht durch das Gesetz vom 15. September 1818 vollständig wiederhergestellt. Die Bestimmungen des letzteren Gesetzes gingen später fast wörtlich in das Gesetz vom 31. Dezember 1842 „über den Erwerb und Verlust der Eigenschaft als preussischer Untertan" über. Ein Abzugsgeld kannte noch das Allgemeine Landrecht (II 17 Abschn. 2) als niederes Regal. Das inländische Abzugsrecht wurde am 21. Juni 1816 ohne Entschädigung aufgehoben, das ausländische erst durch eine Reihe von Freizügigkeitskonventionen beschränkt, dann zufolge Aufhebungsbeschlusses des Bundestages vom 23. Juni 1817 durch die preussische Verordnung vom 11. Mai 1819 „betreffend die Aufhebung des Abschosses und Abfahrtsgeldes in den deutschen Bundesstaaten" — aber nur in Bezug auf die Bundesstaaten — abgeschafft.

Die Preussische Verfassungurkunde bestimmt[5] in Art. 11: „Die Freiheit der Auswanderung kann von Staats wegen nur in Bezug

---

[1] Ebenso v. Rönne I 2 48.

[2] Vgl. Batbie II No. 79 (zitiert in Arndt, Komm. 94): „La liberté individuelle comprend la liberté d'aller et de venir . . ."; vgl. auch Hubert l. c. S. 9: „la liberté individuelle est . . . la faculté de locomotion".

[3] Näheres, insbesondere über die Voraussetzungen und Beschränkungen, s. bei G. Meyer S. 729. Vgl. auch St.G.B. §§ 38, 39; K.O. § 101, 1; Gesetz vom 4. Juli 1872 („Jesuitengesetz") § 2.

[4] v. Rönne I 2 § 91; Arndt, Schwartz, Thonissen zu den entsprechenden Artikeln; Loening S. 261 f.

[5] Vgl. Frankf. Grundr. § 6, 1.

auf die Wehrpflicht beschränkt werden. Abzugsgelder dürfen nicht erhoben werden." Die constitution belge enthält auch hierüber keine Bestimmung.

Heute ist das Auswanderungswesen gemäss R.V. 4, 1 Reichssache und demgemäss Art. 11 Pr.V.U. durch Reichsrecht[1] ersetzt worden.

§ 40.

2. Gewerbefreiheit.

Freie Wahl von Beruf und Gewerbe[2] gestattete § 2 des Ediktes vom 9. Oktober 1807, welcher bestimmte, „dass jeder Edelmann, ohne allen Nachteil seines Standes, befugt ist, bürgerliches Gewerbe zu treiben . . ." (anders noch A.L.R. II 9 §§ 76—79, II 7 §§ 2—7). Das Prinzip der Gewerbefreiheit gelangte in den Gesetzen vom 2. November 1810 über die Einführung einer allgemeinen Gewerbesteuer und vom 7. September 1811 über die polizeilichen Verhältnisse der Gewerbe zum Durchbruch. Diese Gesetzgebung blieb aber nach den Freiheitskriegen auf die früheren Landesteile beschränkt, und erst die allgemeine Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 brachte Preussen ein einheitliches, auf dem Grundsatz der Gewerbefreiheit beruhendes Gewerberecht.

Die Preussische Verfassungsurkunde enthält, ebenso wie die constitution belge, keine Bestimmungen über Gewerbefreiheit. Doch ist dieselbe in Belgien, ähnlich wie die Freizügigkeit, eine Konsequenz der liberté individuelle[3]. In Preussen hat man es nicht für nötig befunden, das bereits in den Gesetzen der Jahre 1810 und 1811 enthaltene, allerdings seit 1845 und mehr noch seit der Verordnung vom 9. Februar 1849 beträchtlich eingeschränkte Grundrecht der Gewerbefreiheit in der Verfassungsurkunde noch einmal ausdrücklich zu proklamieren, obwohl es durch eine solche Auf-

[1] Ueber das heute geltende Recht s. Laband I 160 f., Zorn I 386 f., Meyer S. 728. Die wichtigsten Rechtsquellen sind: §§ 15—17 des Gesetzes vom 1. Juni 1870 über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit; R.Mil.G. vom 2. Mai 1874 §§ 57—59, 61, 69[2]; St.G.B. §§ 140, 360[3]; Gesetz vom 9. Juni 1897 über das Auswanderungswesen (Arndt, Komm. S. 110). Wie lange sich Abschoss und Abfahrtsgeld dem Auslande gegenüber noch erhalten haben, beweist das im Jahre 1891 abgeschlossene „Uebereinkommen zwischen dem Deutschen Reich und Dänemark über die Aufhebung des Abschosses und Abfahrtsgeldes" (vom 5. Februar 1891).

[2] Loening S. 477—478; v. Rönne I 2 § 92.

[3] Hubert l. c. S. 9.

nahme in den Grundrechtskatalog die verfassungsmässige Garantie erschwerter Abänderbarkeit erhalten hätte[1].

Die rückschrittlichen Bestimmungen des Gesetzes vom 9. Februar 1849 wurden erst im Gesetz vom 22. Juni 1861 wieder gemildert. Heute untersteht das ganze Gewerberecht der Kompetenz des Reiches und ist die Gewerbefreiheit[2] das grosse grundlegende Prinzip der Reichsgewerbeordnung vom 21. Juni 1869, welche mit dem Satze beginnt: „Der Betrieb eines Gewerbes ist jedermann gestattet, soweit nicht durch dieses Gesetz Ausnahmen oder Beschränkungen vorgeschrieben oder zugelassen sind."

§ 41.

3. Freiheit der Wissenschaft.

Dieses Grundrecht erlitt zu Anfang des vorigen Jahrhunderts eine erhebliche Einbusse durch das die sog. „Universitätsfreiheit"[3] einschränkende, gemäss dem Beschlusse des Deutschen Bundes („Karlsbader Beschlüsse") vom 20. September 1819 publizierte Gesetz vom 18. Oktober 1819[4].

Das Schulwesen[5] erfuhr, nachdem Friedrich der Grosse durch das Generallandschulreglement vom 12. August 1763 die im wesentlichen heute noch bestehende Grundlage für die Verfassung der preussischen Volksschule gelegt hatte, eine genaue und eingehende Regelung durch das Allgemeine Landrecht II 12. Der Erlass eines Spezialschulgesetzes wurde in der Instruktion für die Provinzialkonsistorien vom 23. Oktober 1817 in Aussicht gestellt, aber man kam trotz andauernder gesetzgeberischer Arbeiten zu keinem Ergebnis. Eine Kabinetsordre vom 24. Mai 1825 führte die Schulpflicht in den neuen, nicht unter der Herrschaft des Allgemeinen Landrechts stehenden Provinzen ein.

Während die constitution belge die Freiheit der Wissenschaft als Ausfluss der liberté individuelle betrachtet[6], hat die

---

[1] Anders z. B. die württembergische, sächsische, hessische, koburgische Verfassung.

[2] Ueber das heutige Recht s. Meyer S. 730, Laband III 196 f., Zorn II 11.

[3] D. h. die Wissenschaft soll nicht einseitig beeinflusst, bestimmte Lehrmeinungen sollen nicht vorgezogen, die Vorlesungen der Professoren nicht überwacht werden usw. (Arndt, Komm. S. 124).

[4] Arndt, Komm. S. 124. [5] Loening S. 733 f., bes. S. 736 f.

[6] Thonissen No. 31.

Preussische Verfassungsurkunde in Uebereinstimmung mit den Frankfurter Grundrechten (§ 22) es für notwendig gehalten, dieses Prinzip als Grundrecht in Art. 20 ausdrücklich zu statuieren. Dadurch ist natürlich nicht ausgeschlossen, dass das Strafgesetz, wie überall, so auch bei der Wissenschaft Anwendung findet[1].

Der Grundsatz der Freiheit der Lehre der Wissenschaft ist ebenfalls in Art. 20 (= const. b. 17 = Frankf. Grundr. § 22) ausgesprochen. Das belgische Recht geht noch viel weiter. Es verbietet ausdrücklich jede präventive Massregel und gestattet repressive Massnahmen nur auf Grund gesetzlicher Regelung. Beide Sätze fehlen in der Preussischen Verfassungsurkunde.

Das absolute Verbot jeder Präventivmassregel in der constitution belge zeigt sich besonders deutlich beim Schulwesen. In Belgien herrscht gemäss art. 17 vollständige Lehrfreiheit, während die Preussische Verfassungsurkunde eine Reihe tief eingreifender Beschränkungen kennt. Die wichtigsten sind: Notwendigkeit des Nachweises der sittlichen, wissenschaftlichen und technischen Befähigung (22), Aufsicht der Staatsbehörde über alle Unterrichts- und Erziehungsanstalten, Behandlung der Lehrer als Staatsdiener (23), staatliche Anstellung der Volksschullehrer (24, 3) u. a.

Anderseits musste die Preussische Verfassungsurkunde, da ein so allgemein grundlegendes Prinzip wie in der constitution belge 17 fehlt, die einzelnen Garantien aufzählen: z. B. Berücksichtigung der konfessionellen Verhältnisse, Leitung des religiösen Unterrichtes durch die Religionsgesellschaften (24), Leitung der äusseren Angelegenheiten durch die Gemeinde (24, 3) u. a.

In übereinstimmender Weise verheissen beide Verfassungen die Regelung des ganzen Schulwesens durch ein besonderes Gesetz (Art. 26 = art. 17, 2); auch bestimmen beide, dass der Unterricht unentgeltlich erteilt werden soll (Art. 25, 3 = art. 17, 2), während aber in Belgien der Staat die Kosten trägt, tritt er in Preussen (25, 1) nur subsidiär hinter der an erster Stelle dazu verpflichteten Gemeinde ein.

Der wichtigste Unterschied bezüglich des Schulwesens bleibt aber der, dass die Preussische Verfassungsurkunde in Art. 21, 2 ausdrücklich den allgemeinen Unterrichtszwang statuiert, den die constitution belge nicht kennt.

Auch heute noch gilt für die Freiheit der Wissenschaft und des

[1] Arndt, Komm. S. 124.

Unterrichts das Landesrecht. Die Art. 20—26 Pr.V.U. bedürfen aber, um geltendes Recht zu werden, immer noch der — bis jetzt fehlenden[1] — Spezialgesetzgebung, welche die in jenen Artikeln aufgestellten Prinzipien zu Grunde legen muss. Bis dahin sind diese Artikel gemäss Art. 112 Pr.V.U. suspendiert, gelten also noch die Vorschriften des Allgemeinen Landrechts[2].

§ 42.

4. Freiheit des religiösen Bekenntnisses.

Ein im höchsten Grade erfreuliches Bild bietet die Geschichte der Religionsfreiheit[3]. Preussen darf auf das grosse Verdienst stolz sein, in der Durchführung der Toleranz den andern deutschen Staaten mit glänzendem Beispiel vorangegangen zu sein. Gestützt auf den Besitz des selbständigen, nicht zum Reiche gehörigen Herzogtums Preussen und daraufhin von den beschränkenden Religionsbestimmungen des westfälischen Friedens sich befreiend, hat Preussen als erster Staat die Grundsätze der Gewissens- und Religionsfreiheit zur Anwendung gebracht. Nachdem bereits beim Uebertritt[4] Johann Sigismunds zum reformierten Bekenntnis das ius reformandi unausgeübt geblieben war, haben Preussens Herrscher später nicht nur nach der Erwerbung bedeutender katholischer Gebietsteile in denselben (im ehemaligen Ordensland Preussen[5], in den Ländern der Jülich-Kleveschen Erbschaft[6], in Schlesien und in polnischen Landesteilen) die katholische Kirche ganz unberührt bestehen lassen, sondern sogar — das ist das hervorragende Verdienst Friedrichs des Grossen[7] — in den Erblanden der Monarchie

[1] Ausnahmen: Gesetz betreffend die Beaufsichtigung des Unterrichts- und Erziehungswesens vom 11. März 1872 (Ausführung zu Art. 23).

[2] v. Schulze, Pr.St.R. II § 224 S. 338; Schwartz S. 84. Ausführliche Darstellung des gegenwärtigen Rechtszustandes bei Schwartz S. 86 f.

[3] v. Rönne I 2 § 97; Jacobson, Das evangelische Kirchenrecht des preuss. Staates und seiner Provinzen, Halle 1864, I 3 f.; Zorn, Kirchenrecht S. 174 f., derselbe, Im neuen Reich S. 47, 278 f.; Meyer S. 732; v. Schulze, Pr.St.R. I 391/392; Schwartz S. 74.

[4] Zorn, Im neuen Reich S. 279; Jacobson l. c. I § 4. Der Uebertritt geschah am 25. Dezember 1613. Am 24. Februar 1614 verordnete der Kurfürst: „dass allenthalben gute Bescheidenheit und Moderation von denen Geistlichen auf den Cantzeln und sonsten, Ergerniss, Verwirrung der Gewissen und Benachtheiligung der Kirche zu verhüten, gebrauchet und geführet werden solle".

[5] Zorn l. c. S. 282 f.

[6] Zorn l. c. S. 280 f.

[7] Zorn l. c. S. 284 f.

die Ausübung des katholischen Kultus unbedenklich gestattet. Anderseits betonten aber die preussischen Könige mit allem Nachdruck ihre Oberherrlichkeit über die Kirche und deren Unterwerfung unter die Souveränität des Staates. Nachdem das Religionsedikt vom 9. Juli 1788 unbedingte Religionsfreiheit verkündet hatte, fasste das Allgemeine Landrecht (II 11 § 1f.) die Grundsätze der Gewissens- und Glaubensfreiheit, gleichsam das Erbstück Friedrichs des Grossen, in einer „ausgezeichneten, die Zeit weit überragenden Kodifikation“ [1] zusammen. Die Anhänger nicht nur der drei grossen, sondern aller christlichen Religionsgesellschaften waren bereits im Allgemeinen Landrecht in bürgerlicher Beziehung einander gleichgestellt. Feierliche Bestätigung fanden die Bestimmungen des Allgemeinen Landrechts durch das Patent vom 30. März 1847 betreffend die Bildung neuer Religionsgesellschaften.

Die Preussische Verfassungsurkunde[2] hatte auf diesem Gebiete wenig mehr zu tun, als die bestehenden Rechtssätze zusammenfassend zu formulieren. Ihre Garantien lauten: 1. Freiheit des religiösen Bekenntnisses, 2. Freiheit der gemeinsamen häuslichen . . . Religionsübung[3], 3. Unabhängigkeit des Genusses der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte vom religiösen Bekenntnisse (Art. 12). Diese Sätze werden nach zwei Richtungen hin eingeschränkt: 1. den bürgerlichen und staatsbürgerlichen Pflichten darf durch die Ausübung der Religionsfreiheit kein Abbruch geschehen (12 Satz 3). 2. Die christliche Religion wird bei allen mit der Religionsübung zusammenhängenden Einrichtungen des Staates zu Grunde gelegt (14)[4].

Die constitution belge kennt diese beiden Beschränkungen nicht. Sie stellt an die Spitze den Satz: la liberté des cultes[5] est garantie, fügt aber hinzu: . . . sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés (art. 14). Diese Beschränkung ist der Preussischen Verfassungsurkunde in dieser Form zwar fremd, aber enthalten in dem viel weiter gehenden und nicht bloss repressiv, son-

[1] Zorn, Kirchenrecht S. 177.

[2] V.U. Art. 12, 14; const. b. 14, 15; Frankf. Grundr. §§ 14—16, 18. Vgl. zum folgenden: Arndt, Schwartz, Thonissen zu den entsprechenden Artikeln; v. Rönne I 2 § 97; Hubert S. 17 f.; Smend S. 73 f.; Genaueres bei Fürstenau, Grundrecht der Religionsfreiheit.

[3] Dies Grundrecht gehört eigentlich schon zu der später zu behandelnden Gruppe derjenigen Grundrechte, welche sich auf den freien Zusammenschluss mehrerer Individuen beziehen (§§ 44 f.).

[4] Ueber die Bedeutung des Art. 14 vgl. Smend S. 76/77.

[5] Eine Definition derselben gibt Thonissen No. 75.

dern sogar präventiv wirkenden Satz 3 des Art. 12. Ganz unbekannt ist dagegen der Preussischen Verfassungsurkunde der art. 15 der constitution belge, welcher sich auch unter den Frankfurter Grundrechten (§ 18) befand. Danach kann niemand gezwungen werden, irgendwie an kirchlichen Akten oder Zeremonien teilzunehmen oder die Feiertage zu halten[1]. Vauthier[2] nennt diesen Artikel den Ausdruck einer normalen Folge der Kultusfreiheit. Die Preussische Verfassungsurkunde hat ihn mit Recht nicht übernommen, er ist nicht nur überflüssig, sondern sogar irreführend und missverständlich.

In der „Kulturkampf"periode erfuhr die Religionsfreiheit ihre äusserste Ausgestaltung dadurch, dass der Staat sogar die Möglichkeit der Konfessionslosigkeit durch Gesetz vom 14. Mai 1873 einführte. Dieses Gesetz erkannte nämlich die Freiheit des Austrittes aus der Kirche mit bürgerlicher Wirkung an.

Endlich wurde der Grundsatz der Religionsfreiheit und der „Gleichberechtigung aller Konfessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung" in glänzender Weise für das ganze Norddeutsche Bundes-, jetzt Reichsgebiet zur Durchführung gebracht durch das Bundesgesetz vom 3. Juli 1869, welches lautet: „Alle noch bestehenden, aus der Verschiedenheit des religiösen Bekenntnisses hergeleiteten Beschränkungen der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte werden aufgehoben. Insbesondere soll die Befähigung zur Teilnahme an der Gemeinde- und Landesvertretung und zur Bekleidung öffentlicher Aemter vom religiösen Bekenntnis unabhängig sein." Danach besteht im Deutschen Reiche vollständige Bekenntnisfreiheit. Der einzelne braucht keiner Religionsgesellschaft anzugehören, kann austreten und übertreten. Die einzige Schranke findet die Religionsfreiheit an den bürgerlichen Pflichten, denen sich natürlich niemand unter Berufung auf das Glaubensbekenntnis entziehen darf[3].

§ 43.

5. Freiheit der Meinungsäusserung[4].

Das Recht der freien Meinungsäusserung hängt eng zusammen mit dem früher behandelten Grundrecht der Freiheit der Wissen-

[1] Damit ist der Grundsatz der Trennung von Staat und Kirche ausgesprochen. Smend S. 74.

[2] In Marquardsens Handbuch l. c.

[3] Strafrechtlich ist heute die freie Religionsübung geschützt durch §§ 166/67 St.G.B.

[4] v. Rönne I² § 96; v. Schulze, Pr.St.R. I 385; Arndt, Schwartz, Thonissen

schaft, dessen notwendige Ergänzung es darstellt: denn was nützt alle Freiheit des wissenschaftlichen Denkens, wenn man seine Gedanken nicht aussprechen darf[1].

Dieses Grundrecht war schon vor der Verfassungsurkunde unbestritten, aber durch die Ausübung der Zensur erheblich eingeschränkt. Das Zensuredikt vom 18. Oktober 1819 gestattet zwar grundsätzlich die Meinungsäusserung, kennt aber eine ganze Menge von Beschränkungen. Vor allem werden der Presse die engsten Grenzen gezogen. Die Zensur, welche in Preussen bis 1848 bestand, war hauptsächlich durch das Edikt vom 11. Mai 1749 eingeführt, am 18. Dezember 1788 erneuert worden. Das am 18. Oktober 1819 in Preussen verkündete sog. Bundespressgesetz vom 20. September 1819 bestimmte, dass alle nicht über 20 Bogen starken Zeitungen und Schriften der Zensur unterliegen sollten. Wesentliche Erleichterungen traten erst nach dem Regierungsantritt Friedrich Wilhelms IV. durch eine Reihe von Kabinetsordres und Verordnungen ein, bis endlich nach Aufhebung des Bundespressgesetzes auch in Preussen durch Gesetz über die Presse vom 17. März 1848 die Zensur aufgehoben wurde; nur um dem Missbrauch der so geschaffenen Pressfreiheit vorzubeugen, erliess man eine Anzahl einzelner beschränkender Bestimmungen.

Nach der Preussischen Verfassungsurkunde (V.U. 27, 1; const. b. 14; Frankf. Grundr. § 13, 1) hat „jeder Preusse . . . das ‚Recht', durch Wort, Schrift, Druck und bildliche Darstellung seine Meinung frei zu äussern" (27, 1). Statt dieser Aufzählung begründet art. 14 der constitution belge „la liberté de manifester ses opinions en toute manière" und fügt ausdrücklich hinzu: „sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de cette (ces) liberté(s)". Die Preussische Verfassungsurkunde hat diesen Zusatz nicht, sondern einen besonderen Artikel ähnlichen Inhaltes (28). Die wichtige Folge ist, dass diese Einschränkung sich in Preussen auf den ganzen vorhergehenden Art. 27, also auch auf die Pressfreiheit bezieht, während umgekehrt in der constitution belge die Pressfreiheit in einem eigenen Artikel gewährleistet ist (18), ohne dass jedoch an dieser Stelle von einer répression des délits die Rede ist. —

Die wichtigste Art der Freiheit der Meinungsäusserung ist

---

zu den entsprechenden Artikeln; Loening, Das Petitionsrecht der Ausländer und die Zuständigkeit des Landtags nach preussischem Verfassungsrechte.

[1] Auch als Ergänzung zur Religionsfreiheit kann man dieses Grundrecht betrachten.

die eben erwähnte Pressfreiheit[1], d. h. die Befugnis der freien Verbreitung von Geisteserzeugnissen durch den Druck (V.U. 27, 28; const. b. 18; Frankf. Grundr. 13). Die Preussische Verfassungsurkunde statuiert in Art. 27 das „Recht", durch . . . Druck und bildliche Darstellung seine Meinung frei zu äussern, und verbietet die Einführung der Zensur sowie jeder andern Beschränkung — es sei denn letzteres im Wege der Gesetzgebung. Die constitution belge stellt in art. 18, 1 den allgemeinen Satz auf: La presse est libre — während die Preussische Verfassungsurkunde die Pressfreiheit nur „jedem Preussen" gewährt — und verbietet dann noch ausdrücklich (wie die Preussische Verfassungsurkunde) die Einführung der Zensur; eine Beschränkung der Pressfreiheit[2], die in Preussen, wenn auch nur kraft Gesetzes, möglich ist, kennt die constitution belge dagegen nicht, ja sie geht noch viel weiter und bestimmt: il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs. Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi. Die weittragende Bedeutung dieser der Preussischen Verfassungsurkunde absolut unbekannten Bestimmung würdigt Thonissen No. 109f.

Beschränkungen der Pressfreiheit sind der constitution belge gänzlich fremd, sowohl präventive wie repressive. Dagegen enthält die Preussische Verfassungsurkunde die Möglichkeit der Einführung von Beschränkungen — also Präventivmassnahmen, allerdings nur im Wege der Gesetzgebung (27, 2). Ferner kann Art. 27 im Falle von Krieg und Aufruhr . . . ausser Kraft gesetzt werden (111). Die Zulässigkeit von Repressivmassregeln erhellt aus Art. 28, der für das Heer noch modifiziert wird (39).

Zur Ergänzung und Zusammenfassung der Normen über die Pressfreiheit erging das preussische Pressgesetz vom 12. Mai 1851. Heute ist das Presswesen gemäss Art. 4, 16 Reichssache und seit dem 7. Mai 1874 („Gesetz über die Presse") von Reichs wegen geregelt[3].

Das Petitionsrecht[4] — obwohl ein selbständiges Grund-

---

[1] v. Rönne I 2 143 f.; Hubert S. 30 f.; Loening S. 278 f.

[2] Thonissen No. 107.

[3] § 1 des genannten Gesetzes lautet: „Die Freiheit der Presse unterliegt nur denjenigen Beschränkungen, welche durch das gegenwärtige Gesetz vorgeschrieben oder zugelassen sind." — Der sog. fliegende Gerichtsstand der Presse ist durch Gesetz vom 13. Juni 1902 beseitigt worden.

[4] Vgl. besonders Loening, Petitionsrecht der Ausländer . . . S. 9 f., geschichtl. Entwicklung S. 12 f.

recht — mag hier[1] dem Recht der freien Meinungsäusserung als Anhang angefügt werden.

Das Petitions„recht", welches gemäss Pr.V.U. 32 allen Preussen[2] zusteht, bedeutet formell die Möglichkeit, Bittschriften an den Landtag, den König oder eine Staatsbehörde zu senden, materiell den Anspruch, dass der Inhalt der Schrift geprüft und berücksichtigt werde. Seine praktische Bedeutung liegt darin, dass „nach Art. 32 kein Gesetz und keine Verordnung erlassen werden kann, durch welche die Absendung und die Einreichung von Bitten und Beschwerden an den König, an die Staatsbehörden oder an die beiden Häuser des Landtags verboten, beschränkt und mit Strafe bedroht werden"[3]. Eine Verpflichtung zur Erledigung der Petitionen besteht an sich und auf Grund der Verfassung nicht, kann aber, wie es tatsächlich der Fall ist, durch Gesetze und Verordnung statuiert sein. — Während die Preussische Verfassungsurkunde nicht angibt, an wen man Petitionen richten kann, gibt die constitution belge (art. 21) jedem[2] („chacun") das „Recht", „d'adresser des péti-

[1] Nach dem Beispiele v. GERBERS in „Grundz. eines Systems des deutschen Staatsrechts" § 11.

[2] Neuestens hat LOENING l. c. die Frage, ob das Petitionsrecht ausser den Preussen auch den Ausländern und den nichtpreussischen Reichsangehörigen zustehe, eingehend untersucht. Nach einer kurzen Darlegung der Praxis der beiden Häuser des Landtags (während das Herrenhaus noch keine feste Stellung genommen, hat das Abgeordnetenhaus seine Zuständigkeit für die Erledigung von Petitionen der Ausländer anerkannt) unterzieht Loening den Art. 32 Pr.V.U. einer genauen Prüfung. Die rechtliche Bedeutung der Bestimmung, dass Art. 32 das Petitionsrecht nur „allen Preussen" gewährleistet, erblickt er „darin, dass die Verfassung einem Gesetz nicht entgegensteht, durch welches etwa Ausländer unter Strafandrohung in der Einreichung von Petitionen oder gewisser Arten von Petitionen beschränkt würden, oder durch welches den Staatsbehörden und dem Landtage die Annahme, Erörterung und Bescheidung solcher Petitionen untersagt würde" (S. 17). Da ein solches Verbotsgesetz nicht besteht, so dürfen Ausländer petitionieren und darf der Landtag ihre Petitionen annehmen. Seine Zuständigkeit hierzu erörtert Loening sehr eingehend und kommt zu dem Ergebnis, „dass die beiden Häuser des Landtages . . . zuständig, aber nicht verpflichtet sind, Petitionen von Ausländern anzunehmen, zu beraten und darüber zu beschliessen" (S. 26/27). Die besondere Stellung endlich, welche die nichtpreussischen Reichsangehörigen gemäss Art. 3 R.V. einnehmen, kennzeichnet Loening dahin: „Ein Beschluss, durch welchen Petitionen von Reichsangehörigen, die nicht preussische Staatsangehörige sind, von der Beratung und Beschlussfassung des Hauses grundsätzlich ausgeschlossen würden, während solche von preussischen Staatsangehörigen zugelassen werden, würde dem Art. 3 R.V. zuwiderlaufen und wäre rechtsungültig" (S. 31).

[3] LOENING l. c. S. 15.

tions aux autorités publiques". Der Zusatz „signées par une ou plusieurs personnes" fehlt in der Preussischen Verfassungsurkunde.

Beschränkungen des Petitionsrechts sind folgende: Petitionen unter einem Gesamtnamen sind in Preussen (32 Satz 2) nur Behörden und Korporationen gestattet, in Belgien dagegen (art. 21, 2) nur den „autorités constituées". Als Ersatz für das fehlende Petitionsrecht der Korporationen als solcher besteht aber die Möglichkeit der pétitions signées par . . . plusieurs personnes. Ob solche Unterzeichnung mehrerer nach der Preussischen Verfassungsurkunde zulässig ist, geht aus ihr nicht hervor; sie enthält aber nichts, was dieser Annahme im Wege stände. Uebereinstimmend verbieten beide Verfassungen (Art. 81, 2 = art. 43, 1) die persönliche Einreichung einer Petition an die Kammern. In beschränkter Gestalt steht endlich das Petitionsrecht gemäss Art. 39 Pr.V.U. dem Heere zu, („soweit die militärischen Gesetze und Disziplinarvorschriften nicht entgegenstehen").

Auch im Reich[1] ist heute das Petitionsrecht und zwar durch Art 23 R.V. bezüglich des Reichstags ausdrücklich gewährleistet worden, wird aber auf andere Regierungsorgane Ausdehnung und analoge Anwendung zu finden haben[2].

B. Freier Zusammenschluss mehrerer Individuen.

§ 44.

1. Verehelichungsfreiheit[3].

Man wäre wohl schwerlich auf den Gedanken verfallen, die Verehelichungsfreiheit als ein „Grundrecht" zu bezeichnen, wenn nicht früher einmal Beschränkungen in dieser Richtung bestanden hätten. Der Vollständigkeit halber muss dieses „Recht" hier eine kurze Erwähnung finden. Es war in Preussen zur Zeit des Allgemeinen Landrechts schon längst anerkannt und wurde nur gemäss A.L.R. II 1 §§ 30—33[4] insofern durchbrochen, als für die — eigentlich verbotene — Ehe eines Adligen mit einer Person des Bauern- oder des niederen Bürgerstandes gerichtlicher Dispens notwendig war. Die Preussische Verfassungsurkunde enthält über die Verehelichungsfreiheit keine Vorschriften, ebensowenig die constitution belge. Art. 19

[1] Laband I 282; Meyer S. 738.

[2] Gleicher Ansicht bezüglich Preussens: Loening l. c. S. 9; Meyer S. 738.

[3] Arndt, Komm. S. 84; Zorn S. 389; Meyer S. 730.

[4] Arndt, Komm. S. 84.

Pr.V.U. ist in einem andern Zusammenhange zu besprechen. Ob durch Art. 4 das Eheverbot des A.L.R. II 1 §§ 30ff. beseitigt worden sei, blieb lange streitig[1] und wurde erst durch das Gesetz „betreffend die Aufhebung der §§ 30—33 A.L.R. II 1 und der damit zusammenhängenden Bestimmungen“ vom 22. Februar 1869 entschieden. Heute ist die Verehelichungsfreiheit von Reichs wegen garantiert. Schon seit dem Bundesgesetz vom 4. Mai 1868[2] über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschliessung bedürfen Reichsangehörige für die Gründung von Ehe und Hausstand keinerlei Genehmigung oder Erlaubnis mehr[3]. § 39 des Reichspersonenstandsgesetzes vom 6. Februar 1875 (früher preuss. Gesetz vom 9. März 1874) hob „alle Vorschriften, welche das Recht zur Eheschliessung weiter beschränken, als es durch dieses Gesetz geschieht“, auf. Auch das Bürgerliche Gesetzbuch kennt derartige Eheverbote nicht mehr.

§ 45.

2. Versammlungsfreiheit[4].

Nichts weniger als den modernen Anschauungen entsprechend waren die vorkonstitutionellen preussischen Bestimmungen über das Versammlungs- und Vereinsrecht[5]. Zwar waren unter dem Einflusse der in Frankreich herrschenden Strömung die Bestimmungen des Allgemeinen Landrechts (II 6 §§ 1—10) dem Versammlungs- und Vereinsrecht nicht ungünstig gewesen, jedoch wurden schon durch das Edikt vom 20. Oktober 1798 alle Gesellschaften und Verbindungen verboten, die auf die öffentlichen Angelegenheiten einzuwirken bezwecken, ferner diejenigen, worin unbekannten Obern Gehorsam oder worin bekannten Obern unbedingter Gehorsam versprochen wird. (Ausgenommen bleiben nur drei Logen des Freimaurerordens.) Die Verordnung vom 6. Januar 1816 erneuerte diese Bestimmungen und dehnte sie zugleich auf die ganze Monarchie aus. Am 25. September 1832 sprach ein auf Grund des Bundesbeschlusses

[1] Arndt l. c.

[2] Nicht eingeführt in Bayern und Elsass-Lothringen.

[3] Unberührt bleiben nur die für Beamte und Militärpersonen bestehenden Beschränkungen.

[4] v. Rönne I 2 § 100; Loening § 270; v. Schulze, Pr.St.R. I 395/396; Arndt, Schwartz, Thonissen zu den entsprechenden Artikeln; Hubert S. 38f.

[5] Wegen des engen Zusammenhangs von Versammlungs- und Vereinsrecht geben wir schon in diesem Paragraphen eine Uebersicht der vorkonstitutionellen preussischen Vorschriften über Vereinsrecht.

vom 5. Juli 1832 erlassenes Patent ein fast unbedingtes Verbot aller Volksversammlungen und politischen Vereine aus. Endlich wurden durch Gesetz vom 7. Januar 1838 sämtliche Studentenverbindungen ohne Ausnahme verboten und mit schweren Strafen bedroht. Diese harte Gesetzgebung wurde indes bereits vor der Verfassungsurkunde durch § 4 der Verordnung vom 6. April 1848 „über einige Grundlagen der künftigen preussischen Verfassung" beseitigt und alle das freie Vereinigungsrecht beschränkenden gesetzlichen Bestimmungen für aufgehoben erklärt[1]. Besondere Regelung erfuhren die Körperschaften (A.L.R. II 6)[2], die Aktiengesellschaften (Gesetz vom 9. November 1843) und die Eisenbahngesellschaften (Gesetz vom 3. November 1838)[3].

Die Preussische Verfassungsurkunde[4] (29, 1) gewährt in Uebereinstimmung mit der constitution belge (19, 1) allen Preussen das „Recht", sich ohne vorgängige obrigkeitliche Erlaubnis friedlich und ohne Waffen in geschlossenen Räumen zu versammeln. Die Worte „in geschlossenen Räumen" fehlen an dieser Stelle im Texte der constitution belge. Ausser den erwähnten Einschränkungen („friedlich . . .") schreibt die Preussische Verfassungsurkunde (30) gesetzliche Regelung der Ausübung des Versammlungsrechtes, „insbesondere zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit", vor und entspricht damit art. 19, 1 der constitution belge: „. . . en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit". (Beachtenswert ist, dass in Belgien die Gesetze Regeln vorschreiben können, während in Preussen das Gesetz die Ausübung . . . einfach „regelt".) — Gleichzeitig liegt in letzterer Bestimmung aber auch (für Preussen wie Belgier) eine Garantie, nämlich die, dass nur das Gesetz, nicht etwa Polizeiverordnungen ohne weiteres, die Ausübung regeln dürfen. — Eingehend wurde das Versammlungs- (und Vereins-) recht geregelt durch das als Notverordnung erlassene Gesetz vom 11. März 1850 „über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Missbrauchs des Versammlungs- und Vereinigungsrechtes".

Besondere Sätze gelten für Versammlungen unter freiem Himmel. Beide Verfassungen lassen in wörtlicher Uebereinstimmung auf solche die vorigen Regeln über Versammlungsfreiheit keine Anwendung

[1] v. Rönne I 2 202. [2] v. Rönne I 2 212.

[3] Nach diesen Gesetzen ist zu solchen Unternehmungen stets landesherrliche Konzession erforderlich. Vgl. v. Rönne I 2 § 100 S. 213/214.

[4] Vgl. zum folgenden: V.U. Art. 29; 30,2; const. b. 19; Frankf. Grundr. § 29.

finden, unterscheiden sich jedoch darin, dass nach der constitution belge solche Versammlungen restent entièrement soumis aux lois de **police** (art. 19, 2), während nach der Preussischen Verfassungsurkunde (Art. 29, 2) solche „auch in Bezug auf vorgängige obrigkeitliche Erlaubnis der Verfügung des **Gesetzes** unterworfen sind". Die Preussische Verfassungsurkunde ist also zu Gunsten der Versammlungsfreiheit von ihrem Vorbilde wesentlich abgewichen, indem sie 1. das Wort „entièrement" auf einen spezielleren Fall beschränkt, und 2. überhaupt Beschränkungen nur auf gesetzlicher Grundlage für zulässig erklärt hat. — Nach § 9 des Gesetzes vom 11. März 1850 bedürfen öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel der vorgängigen, 48 Stunden vorher einzuholenden schriftlichen Genehmigung der Ortspolizeibehörde.

Besondere Regeln gelten ferner für die bewaffnete Macht, die sich (Art. 38) nicht anders als auf Befehl — für die Landwehr, die sich zwecks Beratung militärischer Einrichtungen, Befehle und Anordnungen überhaupt nicht versammeln darf — für das Heer allgemein (Art. 39) und endlich für Kriegs- und Aufruhrfälle (111). Diese Einrichtungen sind der constitution belge ausnahmslos fremd.

Eine abschliessende und ausführliche Regelung erfuhr das ganze Versammlungs- (und Vereins-)recht[1], wie erwähnt, durch die Verordnung über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Missbrauchs des Versammlungs- und Vereinigungsrechts, vom 11. März 1850[2]. Gegenwärtig untersteht die Materie gemäss Art. 4, 16 R.V. der Kompetenz des Reiches, das von derselben bis jetzt aber noch keinen[3] Gebrauch gemacht hat. Daher stehen die preussischen Vorschriften noch in Kraft.

§ 46.

3. Vereinigungsfreiheit[4].

Von der vorkonstitutionellen Entwicklung dieses Grundrechts in Preussen ist schon im vorigen Paragraphen die Rede gewesen. Die Verfassungsurkunde (30, 1) garantiert allen Preussen — aber nur den Preussen — „das ‚Recht', sich zu solchen Zwecken, welche

[1] v. Rönne I 2 206 f.

[2] Inhalt derselben s. v. Rönne I 2 206 f.

[3] Ausnahme: Spezialgesetz vom 11. Dezember 1899 über Vereine. Vgl. nächsten Paragraphen (46).

[4] Vgl. die Literatur zum vorigen Paragraphen; vgl. ferner Pr.V.U. Art. 30, 31; const. b. 20; Frankf. Grundr. § 30.

den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, in Gesellschaften zu vereinigen", insbesondere (Art. 12) noch die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften. Die Ausübung dieses „Rechtes" wird gemäss Art. 30, 2 durch Gesetz geregelt. Es sind also eventuell auf Grund eines Gesetzes auch Präventivmassregeln zulässig.

Weiter geht zu Gunsten der Vereinsfreiheit die constitution belge (art. 20): Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive. Es sind also höchstens Repressivmassnahmen zulässig. — Von Vereinigung zu Religionsgesellschaften spricht die constitution belge nicht ausdrücklich, sie betrachtet die religiösen Verbände wie gewöhnliche Vereine. Vgl. Thonissen, welcher in No. 125 spricht von der Schrankenlosigkeit du droit de s'associer dans un but politique, religieux . . .

Besondere Beschränkungen des Vereinsrechts enthalten für Preussen die Art. 38 (für die Landwehr), 39 (Heer), 111 (Suspensionsmöglichkeit im Falle eines Krieges oder Aufruhrs).

Von Vereinen besonderer Art kennt die Preussische Verfassungsurkunde solche mit Korporationsrechten, politische Vereine und Vereine der Landwehr.

a) Vereine mit Korporationsrechten. Art. 31 (Pr.V.U.) stellt für die Erlangung der Rechtsfähigkeit („Korporationsrechte") das Konzessionssystem auf, garantiert aber, dass die diesbezüglichen Akte der Exekutive nicht nach Belieben, sondern auf Grund eines Gesetzes vorgenommen werden sollen. Schärfer ist Art. 13, nach welchem Religions- und geistliche Gesellschaften Rechtsfähigkeit nur „durch besondere Gesetze" erlangen können.

Die constitution belge enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen über Erlangung von Korporationsrechten, sie hat — das ist nicht nur aus ihrem Schweigen zu schliessen, sondern noch besonders in einem Zirkular des belgischen Ministers des Innern vom 16. April 1831[1] ausgesprochen — diese Materie der einfachen Gesetzgebung überlassen.

b) Politische Vereine. Auch hierüber schweigt die constitution belge (vgl. die vorgenannte Bemerkung Thonissens No. 125). Die Preussische Verfassungsurkunde bestimmt (30, 3): Politische Vereine können Beschränkungen und vorübergehenden Verboten im Wege der Gesetzgebung (nicht anders) unterworfen werden. Es

[1] Thonissen No. 129.

sind also eventuell Präventivmassregeln[1] zulässig, welche in Belgien (const. b. art. 20) ausgeschlossen sind.

c) Vom ausnahmslosen Verbot der Vereine der Landwehr zur Beratung militärischer Einrichtungen, Befehle und Anordnungen (38, 2) war schon eingangs die Rede.

Am 11. März 1850 erfuhr das Vereinsrecht die im vorigen Paragraphen schon erwähnte eingehende gesetzliche Regelung. Das Deutsche Reich hat von seiner Kompetenz auf dem Gebiete des Vereinswesens (Art. 4, 16 R.V.) bis jetzt noch keinen nennenswerten[2] Gebrauch gemacht. —

Eine gesonderte Betrachtung verdient endlich noch die Freiheit des Zusammenschlusses zu einer ganz besonderen Art von Vereinigung, die wir in diesem Paragraphen allerdings schon mehrfach kurz gestreift haben: die Freiheit des Zusammenschlusses zu Religionsgesellschaften.

§ 47.

4. Freiheit der Religionsgesellschaften insbesondere[3].

Die glänzende Entwicklung der Religionsfreiheit im preussischen Staate ist an früherer Stelle skizziert worden. Friedrich der Grosse war der erste unter den deutschen Fürsten, der mit dem alten Grundsatze „Cuius regio, eius religio" brach und die Ausübung des katholischen Kultus in seinem Staate ungehindert gestattete. Anderseits aber verlangte der preussische Staat die unbedingte Unterwerfung der Religionsgesellschaften unter seine Anordnungen. So wurden sie durch das Allgemeine Landrecht (II 11 §§ 13, 27) verpflichtet, ihren Mitgliedern Ehrfurcht gegen die Gottheit, Gehorsam gegen die Gesetze, Treue gegen den Staat und sittlich gute Gesinnung gegen ihre Mitbürger einzuflössen; sowohl öffentlich aufgenommene als bloss geduldete Religions- und Kirchengesellschaften müssen sich in allen Angelegenheiten, die

[1] Vgl. §§ 8 und 16 des Gesetzes vom 11. März 1850.

[2] Spezialgesetz vom 11. Dezember 1899: Danach dürfen auch politische Vereine mit andern Vereinen gleicher Art zu gemeinsamen Zwecken in Verbindung treten (Arndt, Komm. S. 147). Das Reichsgesetz vom 21. Oktober 1878 über sozialdemokratische Vereine hat nur bis zum 1. April 1890 in Kraft gestanden, wo es wegen des ihm beigefügten Endtermins der Gültigkeit mangels Erneuerung erlosch. — Die Teilnahme an verbotenen Verbindungen stellen die §§ 128 und 129 St.G.B. unter Strafe.

[3] Vgl. die zu § 42 angegebene Literatur; speziell V.U. Art. 12—19, const b. 14 u. 16, Frankf. Grundr. § 17.

sie mit andern bürgerlichen Gesellschaften gemein haben, nach den Gesetzen des Staates richten[1].

Die Preussische Verfassungsurkunde garantierte in Art. 12, 15, 16 und 18 den Religionsgesellschaften sehr weitgehende Freiheiten. Art. 12 gewährleistet die Freiheit der gemeinsamen ... öffentlichen Religionsübung. (Die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften ist im vorigen Paragraphen schon erwähnt worden.) Die Art. 15, 16, 18 Pr.V.U. übertreffen in ihrer Tendenz, das bis dahin geltende ausgedehnte weltliche Aufsichtsrecht des Staates über alle Kirchengesellschaften zu beseitigen, an Ausführlichkeit bei weitem die constitution belge. Die Bestimmungen des Art. 15 sind der letzteren sogar gänzlich fremd. — Uebereinstimmend statuieren dagegen: V.U. 16 Satz 1 = const. b. 16, 1 den freien Verkehr mit den kirchlichen Oberen; V.U. 16 Satz 2 = const. b. 16, 1, dass die Bekanntmachungen kirchlicher Anordnungen keinen besonderen Beschränkungen unterworfen sind; V.U. 18, 1 = const. b. 16, 1, dass der Staat sich in die Besetzung kirchlicher Stellen nicht einmischen darf. Eine Sonderbestimmung der Preussischen Verfassungsurkunde enthält Art. 17. Derselbe verheisst ein Gesetz über das Kirchenpatronat und seine Aufhebung[2], macht letztere aber von Bedingungen abhängig. Diese Aufhebung des Patronatsrechts war eine durch die der Kirche (in Art. 15) verliehene Autonomie und Selbständigkeit gebotene Massregel, welche jedoch nicht mit einem Schlage durchgeführt werden konnte, sondern einer eingehenden gesetzlichen Regelung bedurfte[3].

Die Preussische Verfassungsurkunde enthält eine Reihe von Beschränkungen, welche die constitution belge nicht kennt. Nach Art. 13 können Religionsgesellschaften Korporationsrechte nur durch Gesetz erlangen[4]. Die constitution belge schweigt hierüber deshalb, weil sie die religiösen Kongregationen den gewöhnlichen Vereinen gleichstellt (art. 20). — Der Grundsatz der Nichteinmischung des Staates in die Besetzung kirchlicher Stellen findet gemäss Art. 18, 2 keine Anwendung auf die Anstellung von Geistlichen beim Militär und an öffentlichen Anstalten. Auch diese Einschränkung ist der constitution belge fremd.

---

[1] Schwartz S. 75.

[2] Da dies Gesetz noch nicht ergangen ist, gilt noch das allgemeine Landrecht (II 11 §§ 568—617).

[3] Arndt, Selbständiges Verordnungsrecht S. 82.

[4] Steht noch in Kraft zufolge E.G.B.G.B. Art. 84.

Wie v. Rönne[1] richtig bemerkt, musste der Staat zur vollen Durchführung des Grundsatzes der Religionsfreiheit jedem Staatsbürger die Möglichkeit schaffen, ohne Rücksicht auf Glauben und Religionsgesellschaft Ehen einzugehen. Solches bezweckte das Institut der Zivilehe. Gewährt diese Einrichtung dem einzelnen eine Freiheit, so bildet sie für die Religionsgesellschaften eine Beschränkung, weil ihnen dadurch eine ihrer wesentlichsten Funktionen beeinträchtigt wird. Uebereinstimmend handeln Pr.V.U. 19 und const. b. 16, 2 von der Zivilehe. Während aber die Preussische Verfassungsurkunde dieselbe nur in Aussicht stellt[2], enthält die constitution belge — in Belgien bestand die Zivilehe ja schon — die genauere Bestimmung darüber: Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale, sauf les exceptions à établir par la loi, s'il y a lieu. —

Die Bestrebung des preussischen Staates, alle Religionsgesellschaften trotz ausgedehnter Freiheiten doch stets seiner obersten Aufsicht und Leitung unterstellt zu halten, zeigte sich besonders deutlich in der Zeit des sog. „Kulturkampfes". Um den Uebergriffen der Kirche in staatliche Dinge energischer entgegenzutreten, sah sich der Staat genötigt, das Grundrecht der Freiheit der Religionsgesellschaften nach verschiedenen Richtungen hin zu modifizieren[3]. Durch Gesetz vom 18. Juni 1875 wurden die Art. 15, 16 und 18 V.U., welche zu Gunsten der Religionsgesellschaften das weltliche Oberaufsichtsrecht des Staates auf ein Mindestmass reduziert hatten, formell aufgehoben, nachdem 15 und 18 bereits vorher durch Gesetz vom 5. April 1873 abgeändert worden waren. Diese Aufhebung war aber lediglich formeller Art, da diejenigen durch die Artikel beseitigten Vorschriften des früheren Rechts, welche eine weitgehende Beschränkung der Religionsgesellschaften statuiert hatten, mangels rückwirkender Kraft des Aufhebungsgesetzes doch nicht wieder Geltung erlangten, also vollständige Freiheit herrschte. Der Unterschied gegen früher bestand allein darin, dass vorher die Freiheit der Religionsgesellschaften ausdrücklich garantiert war, jetzt nicht mehr, — ohne dass jedoch eine Beschränkung in die Lücke getreten wäre.

[1] I 2 179/180.

[2] Heute erledigt durch das Personenstandsgesetz vom 9. März 1874 bzw. 6. Februar 1875.

[3] Arndt, Komm. S. 119 f.

§ 48.
Schluss.

Vor gar nicht langer Zeit hielt man es noch für ziemlich selbstverständlich, bei der Erklärung der Grundrechte von dem Gedanken auszugehen, der Mensch besitze gewisse Rechte, die er gleich bei der Geburt mit auf die Welt bringe, die ihm aus eigener Machtvollkommenheit dem Staate gegenüber zuständen. Diese viele Jahre hindurch in der Rechtswissenschaft tief eingewurzelte Vorstellung passte vielleicht für jene Zeit, wo man noch mit Begeisterung von allgemeinen Menschenrechten, von angeborenen Freiheitsrechten zu reden, wo man in ihnen das Fundament des ganzen staatlichen Baues zu erblicken gewohnt war. Sie passt aber durchaus nicht mehr in unsere moderne Staatsrechtslehre und ist zum Glück für die Rechtswissenschaft nunmehr endgültig überwunden. Heute denkt man über diese Grundrechte viel nüchterner und realer. Weil man sich aber bei der Bestrebung, die Grundrechte mit den Grundsätzen des modernen Staatsrechts in Einklang zu bringen, niemals ganz von der althergebrachten Anschauungsform loszureissen vermochte, vor allem aber, weil man nie lernen wollte, das Wesen der Grundrechte einmal rein juristisch und frei von allem politischen Beiwerk zu erforschen —, so entstand jener unklare, verschwommene und für den Juristen unbrauchbare Begriff, den man kaum noch einen Rechtsbegriff nennen konnte, den manche Schriftsteller überhaupt über Bord warfen und gänzlich verleugneten. Sie hatten nicht ganz unrecht — wenn sie nämlich erklärten, Grundrechte seien keine Rechte, die aus der Natur des Menschen flössen und ihm kraft eigenen Rechtes gegenüber dem Staate zuständen, Grundrechte seien überhaupt keine Rechte im subjektiven Sinne —, aber sie gingen auch wieder viel zu weit: Anstatt gleich den ganzen Begriff zu verwerfen, hätten sie lieber erst versuchen sollen, ihn von allen seinen juristischen Kern verdunkelnden Elementen zu reinigen. Dieser Arbeit haben sich aber nur die wenigsten zu unterziehen Mühe gegeben.

Der Versuch, diese Lücke auszufüllen, war der Zweck der vorliegenden Arbeit. Sie verwirft als durchaus unhaltbar den veralteten Grundrechtsbegriff, behauptet aber, dass es einen ganz andern gebe, einen modernen und mit den modernen Anschauungen wohl vereinbaren. Von der sicheren Grundlage ausgehend, dass alles Recht nur einer bestimmten Rechtsordnung entspringen kann, vermeidet

dieser in den vorstehenden Zeilen dargelegte Grundrechtsbegriff den falschen Ausgangspunkt von angeborenen Rechten der Individuen und setzt an seine Stelle den Satz, dass die Grundrechte nichts anderes als ein Produkt der staatlichen Rechtsordnung sein können. Mag die Existenz dieses Grundrechtsbegriffes theoretisch andern staatsrechtlichen Fragen an Bedeutung weit nachstehen —, seinen hohen praktischen Wert für die Wohlfahrt des Staates und seiner Glieder wird man nicht leugnen können: Im Bewusstsein, nicht nur Untertanen, sondern auch Staatsbürger, d. h. Inhaber einer grundrechtlich geschützten staatfreien Sphäre zu sein, werden sich die Untertanen sicher und frei fühlen; sie werden den Staat nicht als lästiges und unbequemes Gebilde fürchten, sondern sie werden ihn als fördernde und segenspendende Einrichtung erkennen und schätzen.

VERLAG DER H. LAUPPSCHEN BUCHHANDLUNG IN TÜBINGEN.

ZEITSCHRIFT
FÜR DIE GESAMTE
STAATSWISSENSCHAFT.

In Verbindung mit vielen Fachgenossen
herausgegeben von
Dr. K. Bücher,
o. Professor an der Universität Leipzig.

Einundsechzigster Jahrgang 1905.

Erscheint jährlich in 4 Heften im Umfange von je ca. 12 Druckbogen zum Preis von M. 16.—. Einzelne Hefte M. 5.—.

Ergänzungshefte
zur „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft".
Gross 8.

Verzeichnis der bisher erschienenen Hefte.	Im Abonnement.	Im Einzelverkauf.
I. Gogitschayschwili, Ph., **Das Gewerbe in Georgien** unter besonderer Berücksichtigung der primitiven Betriebsformen. 1901.	2.80	3.60
II. Senkel, W., **Wollproduktion und Wollhandel im XIX. Jahrhundert** mit besonderer Berücksichtigung Deutschlands. Mit 4 Diagrammen. 1901.	4.—	5.—
III. Schneider, R., **Der Petroleumhandel.** 1902.	2.10	2.75
IV. Hacker, P., **Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit im Deutschen Reiche und in seinen bedeutenderen Gliedstaaten.** 1903.	2.40	3.—
V. Hey, K., **Die Parzellenwirtschaften im Königreich Sachsen.** 1903.	4.60	6.—
VI. Pfütze, A., **Die landwirtschaftlichen Produktiv- und Absatzgenossenschaften in Frankreich.** 1903.	2.10	2.75
VII. Lübbers, L. E., **Ostfrieslands Schiffahrt und Seefischerei.** 1903. Mit 8 Tabellen.	2.45	3.20
VIII. Mitscherlich, A., **Die Schwankungen der landwirtschaftlichen Reinerträge,** berechnet für einige Fruchtfolgen mit Hilfe der Fehlerwahrscheinlichkeitsrechnung. Mit 2 Tafeln und vielen Tabellen. 1903.	3.30	4.20
IX. Schulze, A., **Die Bankkatastrophen in Sachsen im Jahre 1901.** 1903.	2.80	3.60
X. Ludwig, F., **Die Gesindevermittlung in Deutschland.** Mit 2 graphischen Darstellungen im Text. 1903.	3.60	4.50
XI. Heubner, P. L., **Der Musterlagerverkehr der Leipziger Messen.** 1904.	2.—	3.—
XII. Kuske, B., **Das Schuldenwesen der deutschen Städte im Mittelalter.** 1904.	2.—	2.50
XIII. Siebeck, O., **Der Frondienst als Arbeitssystem.** Seine Entstehung und seine Ausbreitung. 1904.	2.—	2.50
XIV. von Zwiedineck-Südenhorst, O., **Beiträge zur Lehre von den Lohnformen.** 1904.	2.80	3.60
XV. Thiele, O., **Salpeterwirtschaft und Salpeterpolitik.** Eine volkswirtschaftliche Studie über das ehemalige europäische Salpeterwesen, nebst Beilagen.	5.—	6.—

Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) in Tübingen.

Handbuch des Oeffentlichen Rechts

der Gegenwart

in Monographien

begründet von

Dr. H. von Marquardsen und Dr. Max von Seydel,

herausgegeben von

Dr. Georg Jellinek, Professor in Heidelberg und Dr. R. Piloty, Professor in Würzburg.

Lex. 8.

Ausführliche Inhaltsverzeichnisse stehen zu Diensten.

Archiv für Oeffentliches Recht.

Herausgegeben von

Dr. **Paul Laband**, Professor der Rechte in Strassburg i. E.

Dr. **Otto Mayer**, Professor der Rechte in Leipzig

und

Dr. **Felix Stoerk**, Professor der Rechte in Greifswald.

Preis eines Bandes von 4 Heften M. 16.—.

Archiv

für

Sozialwissenschaft und Sozialpolitik.

Neue Folge des Archivs für Soziale Gesetzgebung und Statistik.

(Begründet von **Heinrich Braun.**)

Herausgegeben von

Professor **Werner Sombart** in Breslau

Professor **Max Weber** in Heidelberg

und

Dr. **Edgar Jaffé** in Heidelberg.

Alle 2—3 Monate erscheint ein Heft im Umfang von etwa 14 Druckbogen gross 8. — Drei Hefte bilden einen Band.

Preis eines Bandes 16 Mark, eines einzelnen Heftes 7 Mark.

Prospekte und Ansichtshefte stehen zur Verfügung.

Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) in Tübingen.

Das Staatsrecht des Deutschen Reiches.

Von

Dr. **Paul Laband,**

ord. Professor des deutschen Rechts an der Universität Straßburg.

Dritte, neubearbeitete Auflage.

Aus dem **Handbuch des Oeffentlichen Rechts.**

Lex. 8. 1902. M. 8.—. Gebunden M. 9.—.

(Sogen. **Kleiner** Laband.)

Vierte, neubearbeitete Auflage in vier Bänden.

Lex. 8. 1901. M. 45.—. Gebunden M. 55.—.

(Sogen. **Großer** Laband.)

Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg.

Auf der Grundlage des Handbuchs von Dr. L. **Gaupp**

dargestellt von

Dr. **Karl Göz,**

Geheimer Rat in Stuttgart.

(Dritte Auflage des Gaupp'schen Handbuches.)

Lex. 8. 1904. M. 11.—. Gebunden M. 12.—.

(Handbuch des Oeffentlichen Rechts III, I, 2.)

Das Staatsrecht des Königreichs Bayern.

Von

Dr. **Max von Seydel,**

weil. Professor des Staatsrechts an der Universität München.

Dritte Auflage, nach des Verfassers Tode herausgegeben

von

Dr. **Josef Graßmann,**

Legationsrat im K. bayer. Staatsministerium des Königlichen Hauses und des Aeußern.

Lex. 8. 1903. M. 9.—. Gebunden M. 10.—.

(Handbuch des Oeffentlichen Rechts II, 4.)

Bayerisches Staatsrecht.

Von **Max von Seydel.**

Zweite, durchgesehene Auflage in 3 Bänden und einem Registerband.

Lex. 8. 1896. M. 70.—. In Halbfranz gebunden M. 80.—.

Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) in Tübingen.

G. Jellinek:

System der subjektiven öffentlichen Rechte.

Vergriffen. Neue Auflage in Vorbereitung.

Gesetz und Verordnung.

Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage.

Gross 8. 1887. M. 10.—.

Das juristische Kriterium des Staates.

Von

Dr. Gustav Seidler,

Ordentlicher Professor an der Wiener Universität.

Gross 8. **1905.** M. 2.—.

Die Staatsform

als Gegenstand der

Verfassungsgesetzgebung u. Verfassungsänderung.

Eine Studie aus der allgemeinen Staatslehre

von

Dr. Rudolf Herrmann von Herrnritt,

Professor an der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der k. k. Universität Wien.

Gr. 8. 1901. M. 2.—.

(Wiener Staatswissenschaftliche Studien III, 3.)

Das

Staatsrecht des Königreichs Belgien.

Bearbeitet von

Dr. M. Vauthier,

Professor an der Universität Brüssel.

Lex. 8. 1892. M. 10.—.

(Handbuch des Oeffentlichen Rechts IV, I, 5.)

Englisches Staatsrecht

mit Berücksichtigung

der für Schottland und Irland geltenden Sonderheiten

von

Dr. Julius Hatschek,

a. o. Professor an der Universität Heidelberg.

Erster Band: Die Verfassung.

(Handbuch des Oeffentlichen Rechts. IV. II. 4. I.)

Lex. 8. **1905.** (XII. 669 SS.) M. 18.—. Gebunden M. 19.50.

Der zweite Band (Die Verwaltung) befindet sich in Vorbereitung.

C. A. Wagners Universitäts-Buchdruckerei Freiburg i. B.

Abhandlungen
aus dem
Staats- Verwaltungs- und Völkerrecht.
Herausgegeben von
Dr. Philipp Zorn, Geh. Justizrat, ord. Professor der Rechte
Dr. Fritz Stier-Somlo, Professor, Dozent der Rechte
in Bonn a. Rh.
Band I, Heft 3.

712407

Ueber die

Tilgung von Staatsschulden.

Von

Dr. Konrad Zorn.

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1905.

Die von den Herausgebern beabsichtigte Sammlung von Abhandlungen aus dem Staats- Verwaltungs- und Völkerrecht soll der monographischen Durcharbeitung dieser Disziplinen dienen. Hervorgegangen aus dem Bedürfnis der Zusammenfassung und wissenschaftlichen Festhaltung besonders tüchtiger Seminararbeiten soll doch die Sammlung keineswegs auf solche beschränkt, sondern auch zur Aufnahme anderer monographischer Arbeiten der bezeichneten Wissensgebiete offen stehen; auch staatswissenschaftliche Arbeiten, insoweit sie der Verarbeitung von Gesetzesmaterial gewidmet sind, sind von der Aufnahme nicht ausgeschlossen.

Das Bedürfnis nach eindringender wissenschaftlicher Einzelforschung in den bezeichneten Wissensgebieten ist unbestreitbar vorhanden und macht sich stark geltend; sowohl die seit 1867 auf neue Grundlagen gestellte und wissenschaftlich neugeborene Disziplin des Staatsrechtes, als die vom Staatsleben in Reich und Einzelstaaten in der letzten Zeit weit überflügelte Disziplin des Verwaltungsrechtes, als die in Deutschland viel zu wenig gewertete Disziplin des Völkerrechtes bedürfen in hohem Grade der monographischen Einzelarbeit.

Die redaktionelle Leitung der Sammlung hat **Prof. Dr. Stier-Somlo** (Bonn, Kronprinzenstrasse 3), an den auch für die Sammlung bestimmte Arbeiten zu senden sind, übernommen.

Die Herausgeber.

Die **„Abhandlungen aus dem Staats- Verwaltungs- und Völkerrecht“** erscheinen in zwangloser Folge.

Abonnementspreis für einen Band bis zu 25 Druckbogen Grossoktav M. 8.—.

Jedes Heft ist einzeln zu erhöhtem Preise käuflich.

Die Verlagsbuchhandlung.

In den „Abhandlungen“ sind bis jetzt erschienen:

I, 1. Die Entstehung des belgischen Staates und des Norddeutschen Bundes. Von Dr. Heinrich Pohl. Im Einzelverkauf M. 1.60.

I, 2. Die Grundrechte. Von Dr. Friedrich Giese. Im Einzelverkauf M. 3.60.

I, 3. Ueber die Tilgung von Staatsschulden. Von Dr. Konrad Zorn. Im Einzelverkauf M. 3.20.

Abhandlungen

aus dem

Staats- Verwaltungs- und Völkerrecht.

Herausgegeben von

Dr. **Philipp Zorn,**
Geh. Justizrat, o. Professor der Rechte

Dr. **Fritz Stier-Somlo,**
Professor, Dozent der Rechte

in Bonn.

I, 3

Ueber die Tilgung von Staatsschulden.

Von Dr. **Konrad Zorn.**

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1905.

Ueber die

Tilgung von Staatsschulden.

Von

Dr. Konrad Zorn.

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1905.

Alle Rechte vorbehalten.

Druck von H. Laupp jr in Tübingen.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Literatur-Verzeichnis VII

Einleitung 1

1. Notwendigkeit der Tilgung 5

2. Besonderheiten von Staatsanleihen in Bezug auf die Tilgung . . 9

I. Die freie Tilgung 9

II. Die Zwangstilgung 41

1. Allgemeiner Teil 41

2. Besonderer Teil 47

a. Die Tilgungsfondssysteme 47

§ 1. Das System des Dr. Price 47

§ 2. Das preussische System von 1820 54

§ 3. Walpoles sinking fund 58

§ 4. Tilgungsfonds für die einzelnen Anleihen 59

b. Die Tilgung mittels Lotterieanleihen . . 61

c. Die Tilgung mittels Zeitrenten 64

§ 1. Durch Annuitäten 64

§ 2. Durch Leibrenten 80

§ 3. Durch Tontinen 84

d. Der new sinking fund und die Prozentualtilgung 84

§ 1. Der new sinking fund 85

§ 2. Die Prozentualtilgung 88

e. Die Ergänzung der Zwangstilgung durch die Verwendung von Ueberschüssen zur Tilgung 107

Literatur-Verzeichnis.

1. Stenographische Berichte der Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten.
2. Drucksachen des Hauses der Abgeordneten.
3. Immediatbericht über die Finanzverwaltung Preussens vom 1. Juli 1890 bis 1. April 1897. Reichsanzeiger vom 3. Juni 1898 Nr. 129.
4. Entwurf des preussischen Staatshaushalts-Etatsgesetzes 1904 nebst 2 Bänden Anlagen.
5. Statistisches Handbuch für den preussischen Staat 1903. Herausgegeben vom Kgl. preuss. statistischen Amt.
6. Preussisches Gesetz, betr. die Tilgung von Staatsschulden vom 8. März 1897 nebst Gesetzentwurf vom 7. Oktober 1896 und Begründung. Finanz-Archiv 1897 Bd. XIV S. 443.
7. Preussisches Gesetz, betr. die Bildung eines Ausgleichsfonds für die Eisenbahnverwaltung vom 3. Mai 1903 nebst Gesetzentwurf vom 23. Januar 1903, Begründung und Kommissionsbericht vom 24. März 1903. Finanz-Archiv 1903 Bd. XX S. 859.
8. Württembergisches Gesetz, betr. die Tilgung der Staatsschuld und die Umwandlung des 4%igen Staatsanlehens von 1891/92 in eine 3½%ige Schuld, vom 18. Mai 1903 nebst Begründung des Gesetzentwurfs, und Bericht der Finanzkommission der Kammer der Abgeordneten, Finanz-Archiv 1904 Bd. XXI S. 430.
9. Gothaischer Kalender Jahrgg. 1860—1904.
10. Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Jena 1890—97. Zitiert: H. d. St. Artikel: Annuität Bd. I S. 289; Budget Bd. II S. 758; Leibrente Bd. IV S. 1029; Lotterie, Lotteriebesteuerung Bd. IV S. 1067; Staatsschulden Bd. V S. 820.
11. Adolf Wagner: Die Ordnung der Finanzen und der öffentliche Kredit; in Schönbergs Handbuch der politischen Oekonomie. IV. Aufl. Tübingen 1897, Bd. III. 1. Halbband.
12. J. H. G. v. Justi: Staatswirtschaft. 2. Aufl. Leipzig 1758. II. Teil. Zit. Justi.
13. Fr. Nebenius: Ueber die Natur und die Ursachen des öffentlichen Kredits. Karlsruhe und Baden 1829. Zit. Nebenius.
14. K. H. Rau: Lehrbuch der politischen Oekonomie. III. Bd.: Grundsätze der Finanzwissenschaft. V. Aufl. Leipzig und Heidelberg 1865. Zit. Rau.
15. Dr. L. von Stein: Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Dritte Abteilung: Das Staatsschuldenwesen. 5. Aufl. Leipzig 1886. Zit. L. v. Stein.
16. W. Roscher: System der Finanzwissenschaft. V. Aufl. bearbeitet von Otto Gerlach. Stuttgart 1901. Zit. Roscher.
17. Dietzel: System der Staatsanleihen. Heidelberg 1855.

18. A. Schäffle: Zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfs in der Tübinger Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd. 39. 40. Zit. Schäffle.
19. H. Köppe: Freie oder Zwangstilgung der Staatsschulden? Inaugural-Diss. Rostock 1901. Zit. Köppe.
20. O. Schwarz: Staatsschuldentilgung in den grösseren europäischen und deutschen Staaten. Berlin 1896. Zit. Schwarz.
21. G. Schanz: Besprechung von O. Schwarz, Staatsschuldentilgung im Finanz-Archiv 1896 Bd. XIII S. 912.
22. Derselbe: Besprechung von M. Cucheval-Clarigny, Essai sur l'amortissement et sur les emprunts d'état im Finanz-Archiv 1883 Bd. V S. 493. Zit. Cucheval-Clarigny.
23. R. v. Kaufmann: Die Amortisation der preussischen Staatsschulden und das Schuldentilgungsgesetz vom 8. März 1897. Finanz-Archiv 1897 Bd. XIV S. 469. Zit. v. Kaufmann im Finanz-Archiv XIV.
24. Derselbe: Einige Bemerkungen zu den preussischen Budgets seit 1880. Finanz-Archiv 1900 Bd. XVII S. 144. Zit. v. Kaufmann im Finanz-Archiv XVII.
25. Eugen Richter: Das preussische Staatsschuldenwesen. Breslau 1869. Zit. Richter.
26. Dr. C. Sattler: Die Schulden des preussischen Staates von 1870—1891. Finanz-Archiv 1892 Bd. IX S. 61. Zit. Sattler im Finanz-Archiv IX.
27. Derselbe: Die Schulden des deutschen Reichs bis 1891. Finanz-Archiv 1891 Bd. VIII S. 922. Zit. Sattler im Finanz-Archiv VIII.
28. O. Schwarz und G. Strutz: Der Staatshaushalt und die Finanzen Preussens. Berlin 1904 Bd. I, Bd. III. Zit. Schwarz-Strutz.
29. Dr. F. Segner: Die bayrische Staatsschuld, insbesondere seit Errichtung der Schuldentilgungsanstalt. Finanz-Archiv 1903, 1904 Bd. XX S. 222, Bd. XXI S. 314. Zit. Segner.
30. K. v. Riecke: Die württembergische Staatsschuld. Finanz-Archiv 1885 Bd. II S. 808. Zit. v. Riecke.
31. Dr. W. Hilsenbeck: Die Deckung der Kosten des Krieges in Südafrika von 1899—1902 auf Seite Englands. Münchener volkswirtschaftliche Studien. Stuttgart u. Berlin 1904. Zit. Hilsenbeck.
32. Dr. C. H. P. Inhülsen: Das englische Finanzgesetz vom Jahre 1896. Finanz-Archiv 1896 Bd. XIII S. 586. Zit. Inhülsen im Finanz-Archiv XIII. Das englische Finanzgesetz vom Jahre 1897, ebenda 1897 Bd. XIV S. 715; vom Jahre 1899, ebenda 1900 Bd. XVII S. 378. Zit. Inhülsen im Finanz-Archiv Bd. XIV bezw. XVII.
33. K. Sänger: Die englische Rentenschuld und die letzte Konversion derselben. Finanz-Archiv 1891 Bd. VIII S. 1. Zit. Sänger.
34. Dr. G. Sydow: Theorie und Praxis in der Entwickelung der französischen Staatsschuld seit dem Jahre 1870. Jena 1903. Zit. Sydow.
35. E. R. A. Seligmann: Das Finanzwesen der Vereinigten Staaten im Jahre 1891. Finanz-Archiv 1892 Bd. IX S. 568. Zit. Seligmann.
36. W. M. Daniels: Introduction au système financier des Etats-unis de l'Amérique du nord. Revue de science et de législation financières. Paris 1903 Bd. I.

Als mit dem Heranwachsen der europäischen Staaten, insbesondere Frankreichs, Hollands und Englands, zu modernen Staatsgebilden, und mit der damit aufs engste zusammenhängenden Verwandlung des Personalkredits der Könige in einen eigentlichen Staatskredit, und der erleichterten Möglichkeit solchen zu erlangen, die Staatsschuld dieser Länder stetig und bedeutend zunahm, war es natürlich, dass sich alsbald die Frage erhob, ob die Aufnahme von Staatsanlehen nützlich und unter Umständen geboten, ob eine Rückzahlung derselben notwendig sei, innerhalb welcher Zeit und in welchen Formen eine solche Rückzahlung zu erfolgen habe.

Der Beantwortung dieser letzten Frage zwar blieben die Staaten einstweilen überhoben. Gar zu häufig waren die Fälle gewesen, in denen, auch noch in nicht fernen Zeiten, der Staat seine Gläubiger nicht nur um die Zinsen, sondern auch um das Kapital gebracht hatte, als dass nicht der Staat als einer der unsichersten Schuldner angesehen und behandelt worden wäre. Darum, wenn man ihm sein Geld lieh, geschah dies nur unter Bedingungen, die Zins-, wie auch eine allmähliche und meist noch möglichst schleunige Kapitalrückzahlung nach Möglichkeit sicherstellten.

Erst als mit der zunehmenden Erkenntnis der Staaten von ihren Pflichten gegenüber ihren Gläubigern und der Erstarkung der staatlichen Gewalt, die dem guten Willen der Staaten auch die Durchführung sicherte, indem sie die Durchbildung eines geregelten Steuer- und Abgabesystems möglich machte, die Gläubiger immer weniger lästige Bedingungen stellten und sich zuletzt unter Verzicht auf Kapitalrückzahlungsverpflichtungen mit der regelmässigen Zinszahlung begnügten, m. a. W. erst als es den Staaten möglich war, ihre Anleihen in Form der Rentenschulden aufzunehmen, erst damals konnte die Frage, ob eine Herabminderung der Staatsschuld nützlich und im Interesse des Staates geboten sei, ob nicht vielmehr eine anderweitige Verwendung der Geldmittel für den Staat nutzbringender sei, Raum beanspruchen.

Zunächst freilich blieb hierbei die Tilgungsfrage von unter-

geordneter Bedeutung. Die Staatsschulden, die ja zum grössten Teil zu Kriegszwecken und in Kriegszeiten hatten aufgenommen werden müssen, waren meist zu sehr hohen Zinssätzen ausgegeben. Wenn nun eine Verminderung der Ausgaben für die Staatsschuld angestrebt wurde, so war diese, nachdem mit Wiederkehr friedlicher Zeiten der Zinsfuss dauernd gesunken war, in stärkerem Masse durch eine Reduktion des Zinsfusses zu erreichen, als durch Herabminderung des Schuldkapitals selbst, und so führten diese rein praktischen Erwägungen dazu, dass, nachdem der Staat eines Tilgungszwanges enthoben war, in den ersten Zeiten nach Möglichkeit Zinsreduktionen und erst in zweiter Linie Tilgungen durchgeführt wurden.

Dieses Verfahren wurde auch durch theoretische Erwägungen befürwortet, die sich freilich nicht in so richtigen Bahnen bewegten, wie die praktischen.

Hatte man früher jede Staatsschuld als ein Uebel angesehen, so hatte sich die Meinung jetzt geändert.

Die lästigen Bedingungen waren gefallen; der Staat erhielt leicht, fast zu leicht, jede Summe, deren er bedurfte; die Kriege übten keinen so störenden Einfluss mehr auf die Volkswirtschaft aus, denn wenn die Geldmittel dazu durch Anleihen aufgebracht wurden, nahm der Staat sie daher, wo sie unbenutzt lagen, oder am leichtesten entbehrt werden konnten, und brauchte nicht durch hohe Kriegssteuern Handel und Produktion zu behindern. Niemals hatte England einen so gewaltigen Aufschwung genommen als Ende des 18., Anfang des 19. Jahrhunderts, d. h. in der Zeit, in welcher seine Staatsschuld aufs gewaltigste gestiegen war[1]).

Diese Schuldenlast, der man etwas ähnliches nicht an die Seite zu stellen vermochte, liess es aber auch zweifelhaft erscheinen, ob es überhaupt möglich sein könnte, derartige Summen wieder zurückzuzahlen. Manchen erschien dies als völlig ausgeschlossen, aber, so tröstete Mac Culloch seine Landsleute, das sei auch gar nicht notwendig; zwar sei die Verschuldung sehr gross, aber der Volksreichtum sei noch gewaltiger gewachsen. So brauche man sich nicht um Rückzahlung der Schuld zu sorgen, das Gegengewicht, das in der Vermehrung des Volkseinkommens der Staatsschuld gegenüberstehe, sei die beste Tilgung.

Von Anfang an aber erhob sich gegen diese Meinung berech-

1) 1774: 128,6 Mill. Pf. St. 1784: 249,9 Mill. Pf. St. 1817: 898,9 Mill. Pf. St. (Wagner S. 864).

tigter Widerspruch. Sie übersah doch völlig die vielfachen Nachteile einer hohen Staatsschuld.

Häufige Anleihen von seiten des Staates entziehen der Produktion Kapital. Sie erhöhen damit den Zinsfuss und erschweren den Produzenten dadurch die Konkurrenzfähigkeit. Die Steuerlast erhöht sich infolge des Zinserfordernisses, indem oft die Staatsanleihen ganz unproduktiven Zwecken dienen, welche zur Bestreitung der Zinsen nichts beitragen können.

Diesen Nachteilen freilich werden auch Vorteile entgegenzusetzen sein: Anregung der Produktion durch ausländische Kapitalien, durch den Aufwand des Staates, auch wenn er zu unproduktiven Zwecken geschieht. Der ausschlaggebende Grund gegen eine hohe Staatsschuld ist der, dass in kritischen Zeiten, also insbesondere in Kriegen, die Widerstandsfähigkeit des Staates durch eine hohe Staatsschuld aufs äusserste geschwächt wird.

In Friedenszeiten wird ein Staat immer Kredit haben, wenngleich ein stark verschuldeter bei sonst gleichen Verhältnissen ihn wird teurer bezahlen müssen als ein nichtverschuldeter; und auch eine starke Zinsenlast lässt sich im Frieden verhältnismässig leicht ertragen; insbesondere, wenn die Gläubiger des Staates auch seine Untertanen sind, die dann einen Teil der Zinsen als Steuern wieder an den Staat bezahlen; so ist es wohl möglich, dass ein Staat, ohne in seiner Fortentwickelung sich gestört zu sehen, eine Schuldenlast auf sich nimmt, deren Zinszahlung alle nicht für die sonst notwendigen Staatsausgaben erforderlichen Mittel in Anspruch nimmt; wird ein solcher Staat in einen Krieg verwickelt, — und ihm gegenüber werden sich seine Gegner viel rascher zu diesem Schritt entschliessen, als gegenüber einem Staat, der infolge geringer Schuldenlast auch finanziell gut für den Krieg gerüstet ist, — so sinken seine Einnahmen, die Ausgaben erhöhen sich, die Kosten eines Krieges durch neue Steuern zu decken, ist ganz unmöglich — das hat das Beispiel des reichen England im Krimkrieg und im Transvaalkrieg gezeigt —, neuen Kredit wird ein überschuldeter Staat schwer erlangen: so sieht er sich plötzlich dem Staatsbankerott gegenüber, der ihn um den letzten Rest seines Kredites bringt und so im Kriege direkt seine Existenz untergräbt.

Aber selbst wenn es dem Staate in solcher Lage gelingt, dies Aeusserste zu vermeiden, so werden doch alle die Vorteile, die die starke Inanspruchnahme des Staatskredites seiner Produktion

gebracht haben mag, mehr als aufgewogen durch die Schwierigkeit und Kostspieligkeit einer neuen Anlehensaufnahme in derart bewegten Zeiten [1]).

Alle diese Nachteile einer hohen Staatsschuld zeigen sich, mag die Schuld zu unproduktiven Zwecken aufgenommen sein, oder mag ihr ein Aktivum gegenüberstehen, wie dies insbesondere bei den Eisenbahnschulden der Fall ist. Im Kriege stockt sofort Handel und Industrie, eine Menge Arbeitskräfte wird aus ihrem Berufe gerissen, ein geordneter Verkehr auf den Bahnstrecken kann nicht aufrechterhalten werden, da das rollende Material von den Militärbehörden in Anspruch genommen wird: selbst ein so gutes Staatseisenbahnsystem wie das preussische, wird in solchen Zeiten schwerlich Ueberschüsse abwerfen oder auch nur die zur Verzinsung der Eisenbahnkapitalsschuld erforderlichen Kapitalien aufbringen; und in derselben Lage werden sämtliche privatwirtschaftlichen Betriebe des Staates sein.

Darum sind auch derart produktive Schulden, mögen sie sonst in mancher Beziehung eine andere Behandlung als andere Staats-

1) Frankreichs Staatsschuld betrug bei Beginn des Krieges 1870-71: 13 788 231 796 Fr. (Sydow S. 47). Die erste Kriegsanleihe wurde — im August 1870 — bereits zu einem Realzinsfusse von fast 5 % aufgenommen, während der Realzinsfuss vor dem Kriege in Frankreich auf etwas über 3 % gestanden hatte. [Der Zinsfuss wäre jedenfalls ein noch höherer gewesen, wenn nicht allgemein mit dem Siege Frankreichs gerechnet worden wäre. Dass dies aber der Fall war, beweist ja jene genugsam bekannte Tatsache, dass Frankreich diese erste Anleihe, 805 Mill. Fr., zu diesem Zinsfusse unterbrachte — der Nominalzinsfuss betrug 3 % bei einem Begebungskurse von 60,6 —, während der norddeutsche Bund von seiner ersten Kriegsanleihe, die am 26. Juli 1870 in Höhe von nur 80 Mill. Taler = 192 Mill. Fr. aufgelegt wurde, nur 68 323 300 Taler unterbrachte, obwohl die 5 % Anleihe zu einem Kurse von 88 aufgelegt wurde, der Realzinsfuss also 5,682 % betrug.] Für die folgende Anleihe, die sog. Morgan-Anleihe zahlte Frankreich im Oktober 1870 7,4 %, und nur der Umstand, dass der französische Staat den grössten Teil der für den Krieg notwendigen Summen zu einem 6 % nicht übersteigenden Zinsfusse aus dem grossen Barschatze der Bank von Frankreich erhielt, enthob ihn der Notwendigkeit, noch höhere Zinsen zu zahlen. Die Anleihen in den Jahren 1871 und 1872 hatten noch einen Realzinsfuss von 6,3 % bzw. 6 %. In den hohen Zinssätzen spiegelt sich nicht die Furcht vor einer, von vornherein ja völlig ausgeschlossenen Vernichtung des französischen Staatswesens, sondern die durch die Höhe der Staatsschulden nahe gerückte Möglichkeit eines Staatsbankerotts. Frankreich hätte zweifellos billigeren Kredit erhalten, wenn es nicht mit einer derart hohen Staatsschuld den Krieg begonnen hätte, dass bei weiterer Erhöhung die Möglichkeit einer pünktlichen Zinszahlung selbst bei einem Lande wie Frankreich zweifelhaft erschienen wäre.

schulden beanspruchen, im Hinblick hierauf nicht anders zu betrachten, d. h. eben als Schulden, die, je höher sie sind, desto mehr die Möglichkeit billigen Kredits in schwierigen Zeiten erschweren.

Ebenso schwierig wie im Kriege selbst ist der Zustand des Staates mit hoher Schuldenlast nach Beendigung desselben. Ein erfolgreicher Krieg wird zwar meist rasche Abtragung der Kriegsschulden aus der Kriegsentschädigung möglich machen; ein unglücklicher häuft noch diese Kriegsentschädigung auf die durch den Krieg stark angewachsene Schuldenlast.

Andrerseits wird eine Erhöhung der Steuern in solchen Zeiten den stärksten Bedenken begegnen, vielleicht gar nicht angängig sein. Denn in den vorhergegangenen Kriegszeiten wird die Steuerschraube bereits so hoch angezogen sein, dass das Land eine weitere Erhöhung der Steuern nicht mehr zu tragen vermag, oder gar eine möglichst baldige Herabsetzung als eine unbedingte Notwendigkeit erscheint. In diesem Falle wird dann der Staat dem während des Krieges glücklich vermiedenen Bankrott nicht entgehen können; oder, er entgeht ihm, indem er, um die Zinszahlung zu ermöglichen, die Befriedigung der dringendsten Staatserfordernisse, wie auch noch so notwendige Steuerherabsetzungen unterlässt.

Aus all diesen Gründen ergibt sich die Notwendigkeit, eine hohe Staatsschuld herabzusetzen oder das allzu starke Anwachsen derselben durch eine nach bestimmten festen Grundsätzen geregelte Tilgung zu verhindern.

Auszuscheiden ist bei Beantwortung dieser Fragen von vornherein die schwebende Schuld. Sie ist, oder soll es wenigstens sein, nur ein Aushilfsmittel zur Deckung eines zeitweiligen Defizits, und soll möglichst bald aus den ordentlichen Staatseinnahmen zurückbezahlt werden. Falls diese nicht dazu ausreichen, muss, um ein starkes Anschwellen dieser Schuld zu vermeiden — was aus hier nicht zu erörternden Gründen noch viel bedenklicher ist, als bei der stehenden Schuld —, eine Umwandlung in eine solche erfolgen. Demgemäss werden derartige schwebende Schulden stets mit kurzen Fälligkeitsterminen ausgegeben und dann an diesem Zeitpunkt unbedingt fällig [1]). Damit erledigen sich für sie die

1) Dann sollen sie aber auch eingelöst oder in stehende Schuld verwandelt werden. Das jetzt im Deutschen Reich beliebte Verfahren, sie aufs neue auszugeben, bezw. durch neue zu ersetzen, hat eine fatale Aehnlichkeit mit

Fragen der Tilgung und alle damit zusammenhängenden Probleme.

Die Notwendigkeit, ein zu starkes Anwachsen der Staatsschuld, auch der fundierten, zu verhindern, ist von den grossen Staaten von jeher anerkannt worden, und heute gibt es wohl keinen Menschen mehr, der die Richtigkeit dieses Standpunktes zu Gunsten der Mac Cullochschen Ansicht in Zweifel ziehen möchte.

Desto grösserer Streit herrscht aber über die Art und Weise, auf welche die Herabminderung der Staatsschuld geschehen, und über die Zeit, innerhalb deren sie vorgenommen werden soll.

Beide Fragen sind bei Besprechung der einzelnen Tilgungssysteme zu erörtern.

Die Beantwortung wird nicht unter allen Umständen dieselbe sein können.

Die Verschiedenheiten der einzelnen Staatsgebilde sind viel zu gross, als dass ein System der Schuldentilgung für alle in gleicher Weise massgebend sein könnte.

Der in stärkerem oder geringerem Masse vorhandene Wille, die Schuldentilgung durchzuführen bei der Regierung, wie bei den Volksvertretungen; die grössere oder geringere Wahrscheinlichkeit in Verwickelungen und Kriege gezogen zu werden; die Art der Verwendung der durch Anleihen aufgebrachten Gelder; die grössere oder geringere Steuerkraft des Volkes, das alles sind Umstände, die die Frage nach der Art der Tilgungsform und der Höhe der Tilgungsquote in jedem Staate eine andere werden lassen.

Einige prinzipielle Gesichtspunkte, die sich aus dem Begriffe der Staatsschulden als solcher für die Fragen des Tilgungszwanges und der Tilgung überhaupt ergeben, mögen hier erörtert werden.

Staatsschulden unterscheiden sich als solche nicht nur aufs bedeutendste von Anlehen, die von Privatleuten aufgenommen werden, sondern auch von denen aller untergeordneten Verbände. Der Staat ist souverän, er ist suprema potestas, hat also keine Instanz über sich, von der er sich irgend welche Bedingungen bezüglich der Behandlung seiner Staatsschulden vorschreiben lassen müsste, während die Unterverbände, etwa die Städte, in einem geregelten Staatswesen wohl immer vom Staate zur Einhaltung bestimmter Bedingungen bezüglich der Verzinsung wie auch der

der Prolongation von Wechseln, wenn der Schuldner zur Zeit der Fälligkeit nicht zahlen kann.

Tilgung der von ihnen aufgenommenen Anleihen werden gezwungen werden.

Daraus ergibt sich, dass von einem unbedingten Gezwungensein des Staates zur Tilgung seiner Schulden, im Prinzipe wenigstens, nicht die Rede sein kann. Mögen die heutigen politischen Verhältnisse, die internationalen Finanzkontrollen über eine ganze Anzahl von Staaten, diesem Prinzipe auch noch so oft widersprechen, bei einer theoretischen Betrachtung der Frage muss von diesem Prinzip ausgegangen und daraus die Folgerung gezogen werden, dass jede Zwangstilgung von Staatsschulden, sie mag auf Vertrag mit den Gläubigern oder freiwilliger Selbstbindung beruhen, zur Voraussetzung hat den Willen des Staates, die übernommenen Verpflichtungen zu erfüllen. Will sich der Staat über seine Verpflichtungen hinwegsetzen, wird ihn daran auch keine Art von Zwangstilgung hindern.

Staatsschulden sind ferner Schulden, aufgenommen von einer Persönlichkeit, der, gegenüber allen anderen, ewige Dauer zukommt.

Daraus folgt, dass, wie ein unbedingter Zwang zur Tilgung für den Staat nicht vorhanden ist, so auch die Notwendigkeit einer Schuldentilgung überhaupt, wie insbesondere innerhalb bestimmter Fristen, von diesem Gesichtspunkte aus, fortfällt; eine Tatsache, die darin ihren Ausdruck gefunden hat, dass bei den Staatsschulden nicht jede Anleihe besonders behandelt wird, in welchem Falle für jede einzelne der Fortschritt der Tilgung beobachtet werden könnte, sondern sämtliche Anleihen in einige wenige Fonds verschmolzen werden, bei denen die Tilgung jeder einzelnen Anleihe überhaupt keine Rolle spielen kann, sondern nur die Herabminderung der Gesamtschuldenlast.

Wenn trotzdem manche Staaten besondere Anleiheformen zum Zwecke der Tilgung geschaffen haben, geschah dies nicht in der Meinung, dass jede Schuld in einer bestimmten Frist getilgt sein müsse, sondern in der, dass eine Schuldentilgung überhaupt notwendig sei und in den gewählten Formen am besten bewirkt werden könne.

Eine Unterscheidung wird der Staat bei seinen Staatsschulden in Bezug auf die Tilgung mit Vorteil festhalten: die von produktiven und unproduktiven Anleihen.

Nicht freilich in dem Sinne, dass eine Tilgung produktiver Schulden unnötig sei, da den Schulden ja ein Kapital gegenüberstehe. Das ergibt sich aus dem oben Gesagten, dass in Kriegs-

zeiten eine produktive Staatsschuld ebenso drückend empfunden werden wird, wie eine unproduktive und auch daraus, dass eine derart produktive Anlage leicht durch neue Erfindungen etc. in kurzer Frist wertlos werden kann [1]).

Dennoch bestehen Unterschiede von Anleihen zu unproduktiven Zwecken.

Im Leben des Staates werden unproduktive Anleihen, hervorgerufen durch Kriege und das nachfolgende Retablissement des Staates, ausserordentliche Notstände infolge Missernten, Ueberschwemmungen, Weltkrisen u. a. m. mit einer gewissen, einigermassen abschätzbaren Regelmässigkeit wiederkehren und man wird deshalb bezüglich solcher Anleihen es als die Regel aufstellen müssen, dass sie getilgt werden sollen innerhalb des Zeitraums, nach Ablauf dessen ausserordentliche Ausgaben dieser Art wieder mit einiger Sicherheit zu erwarten sind.

Bei produktiven Anleihen hingegen, als welche in Deutschland in erster Linie die Eisenbahnschulden in Betracht kommen, wird die Tilgung sich auf längere Zeiträume erstrecken können, denn einmal werden meist die Zinsen der Anleihe aus den Erträgnissen der damit geschaffenen Kapitalsanlage gezahlt werden, nicht durch Steuern zu decken sein, ferner vermehren neue Anleihen zu produktiven Zwecken ja auch das Vermögen, ebenfalls ohne mit ihren Zinsen auf die Steuern angewiesen zu sein, — vorausgesetzt, dass die Mittel zur Erneuerung der Anlagen aus den ordentlichen Staatseinkünften geleistet werden [2]). Werden diese wieder aus Anleihen genommen, muss freilich die Tilgung eine stärkere sein, wenn die Herabminderung der Schuld bewirkt werden soll. Dass aber eine solche auch bei diesen Anlagen wohl geboten ist, ergibt sich ausser aus dem, bezüglich der Last auch solcher Schulden in Kriegszeiten oben Gesagten, auch daraus, dass je schuldenfreier das Vermögen eines Staates ist, desto grösser

1) Schwarz S. 44. Das übersah E. Richter, wenn er aus dem im Text angeführten Grunde die Tilgung produktiver Anleihen für unnötig erklärte. Freilich war diese Ansicht 1869 begreiflicher als heute, nach den gewaltigen Fortschritten jeder Art von Technik, und der Verkehrstechnik insbesondere, in den letzten 30 Jahren.

2) Damit soll freilich nicht gesagt sein, dass die Tilgung so langsam erfolgen könne, wie heute die der 3% Magdeburg-Wittenbergischen Eisenbahnaktien (ursprünglich 13 500 000, jetzt 10 800 000 M.), welche mutmasslich, wie der Etatsentwurf für 1904 sich vorsichtig ausdrückt, spätestens im Jahre 2063 beendet sein wird.

die Reinüberschüsse sein werden, die er zu allgemeinen Staatsausgaben verwenden kann[1]). Auf der andern Seite aber ist zu betonen, dass die Tilgung auch nicht zu rasch vor sich gehen darf. Geschieht dies, so strömt eine grosse Menge Geld in die Hände der Kapitalisten zurück und diese sind gezwungen, neue Anlageplätze zu suchen. Wenn nun gute nicht, oder nicht in genügender Menge vorhanden sind, wendet sich das Kapital allerlei zweifelhaften Unternehmen zu, woraus grosse Verluste für die Volkswirtschaft entstehen können.

So wird man die Krise, die auf die Gründerära in Deutschland folgte, auch mit darauf zurückführen müssen, dass die grossen Kapitalmengen, die infolge der starken Schuldentilgung des Reichs und der Einzelstaaten frei wurden, mangels guter Anlageplätze unsichere Unternehmungen aufsuchten, die dann in kurzer Zeit wieder zusammenbrachen. Allein diese Gefahr wird man nicht hoch einzuschätzen haben. Dass eine übergrosse Tilgung längere Zeit hindurch festgehalten ist, hat sich bisher nur selten ereignet, und die Fälle werden immer seltener werden, insbesondere bei Staaten, denen es mit ihrer Schuldentilgung wirklich ernst ist. Denn es gibt, wie unten des Näheren zu zeigen sein wird, kein besseres Mittel, auf gänzliche Abschaffung der Schuldentilgung hinzuwirken, als eben eine Tilgung, die einen übergrossen Teil der Staatseinnahmen verschlingt.

I. Die freie Tilgung.

Bei dem starken Anwachsen der Staatsschulden in den Zeiten der französischen Revolution und der darauf folgenden Kriegsära hatte man in allen Staaten Einrichtungen für nötig gehalten, die eine Herabminderung der Schuldenlast durch regelmässige Tilgung bewirken sollten.

1) Köppe weist S. 77 darauf hin, dass es schwer fallen dürfte, eine Grenze zwischen produktiven und unproduktiven Anleihen zu finden. So seien z. B. allgemein die Kriegsanleihen als unproduktiv angesehen, während in England die hierzu verwandten Summen im höchsten Grade produktiv gewirkt hätten, indem sie es auf seine jetzige Weltmachtstellung gebracht hätten. Das ist richtig. Allein für die Zwecke der Schuldentilgung wird sich eine Grenze zwischen produktiven und unproduktiven Anleihen leicht dahin ziehen lassen, dass als produktiv anzusehen sind die, die zum mindesten ihre Schuldzinsen selbst aufbringen, während die, deren Schuldzinsen aus den Steuereinnahmen gedeckt werden müssen, als unproduktiv zu gelten hätten.

Nachdem im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts in der verschiedenartigsten Weise mit den einzelnen Systemen der Zwangstilgung experimentiert ist, vollzieht sich seit Anfang der 30er Jahre unter Vorantritt Englands, das 1829 die Zwangstilgung abschaffte, mit grosser Regelmässigkeit in allen wichtigen europäischen Staaten die Abkehr von den bisher bezüglich der Schuldentilgung festgehaltenen Prinzipien und der Uebergang zu dem Prinzip der freien Tilgung; d. h. es wird bestimmt, dass eine Tilgung von Staatsschulden nur zu erfolgen habe, wenn und soweit wirkliche etatsmässige oder rechnungsmässige Ueberschüsse in dem Staatshaushalt vorhanden seien.

1848 bestimmte ein französisches Gesetz, dass die in der caisse d'amortissement gesammelten Gelder nicht mehr zur Schuldentilgung, sondern zur Deckung der allgemeinen Staatsausgaben zu verwenden seien; 1859 hob Oesterreich seinen Tilgungsfonds auf, nachdem dieser bereits 1829 stark beschränkt worden war und in den letzten Jahren vor 1859 kaum mehr zur Staatsschuldentilgung Verwendung gefunden hatte; durch das Konsolidationsgesetz vom 19. Dezember 1869 führte Preussen für seine konsolidierte 4½% Rente, die an Stelle von 17 in verschiedener Weise zwangsmässig zu tilgenden Anleihen trat, Tilgungsfreiheit ein; der Norddeutsche Bund, der für seine erste Anleihe Zwangstilgung gemäss Gesetz vom 9. November 1867 festgesetzt hatte, hob dieselbe, noch bevor sie in Wirksamkeit getreten war, durch Gesetz vom 6. April 1870 wieder auf; 1879 beseitigte Bayern die Zwangstilgung für den grössten Teil seiner Staatsschuld.

Das oben erwähnte Gesetz vom 19. Dezember 1869, das in Preussen das System der freien Tilgung einführte, schreibt in seinem § 2 vor, dass eine Tilgung der konsolidierten Anleihe nur erfolgen solle, „sobald und soweit etatsmässige Ueberschüsse der Staatseinnahmen über die Staatsausgaben sich ergeben und soweit über dieselben im Staatshaushaltsetat nicht anderweitig verfügt wird".

Das Gesetz charakterisiert damit richtig die freie Tilgung als eine rein auf den zufälligen Ueberschüssen basierte, wobei der Schlusssatz andeutet, dass sich derlei Ueberschüsse, falls sie vorhanden sind, gar leicht aus der Welt schaffen lassen.

Durch Gesetz vom 18. Dezember 1871, betr. die Aufhebung des Staatsschatzes, wurde bestimmt, dass auch die rechnungsmässigen Ueberschüsse, die bisher gemäss Kab.-Ordre vom 17.

Januar 1820 zur Bildung eines Staatsschatzes gedient hatten, zur Schuldentilgung zu verwenden seien, soweit über dieselben nicht als Deckungsmittel im Staatshaushalt des betr. Jahres oder anderweitig unter Zustimmung beider Häuser des Landtags verfügt werde.

England hatte 1829 die freie Tilgung eingeführt, indem es sie auf die rechnungsmässigen Ueberschüsse basierte, und zwar sollten dieselben hier ohne weiteres zur Schuldentilgung verwendet werden, nicht nur unter Vorbehalt wie in Preussen; eine Bestimmung, die freilich nicht immer eingehalten wurde. Auch hier liess sich das Entstehen von Ueberschüssen vermeiden, wenn man von vornherein im Voranschlag bereits die Einnahmen genügend hoch einstellte.

Selbst wenn ein gewissenhafter Finanzminister Ueberschüsse zu gewinnen bemüht ist, wird es ihm kaum je gelingen, eine dementsprechende Gestaltung des Staatshaushalts durchzusetzen, sicherlich nicht längere Jahre hindurch, und eben so sicher nicht bezüglich einigermassen grosser Summen.

Schon im Schosse des Ministeriums wird er auf den heftigsten Widerstand stossen. Die Ressortminister, deren Einzelvoranschläge stets herabgesetzt werden müssen, um das Gleichgewicht von Einnahme und Ausgabe herzustellen, werden aufs allerheftigste dem widerstreben, dass man grössere Abstriche vornimmt als andernfalls nötig, um dadurch zu einer Schuldentilgung zu gelangen.

Noch grösseren Widerstand wird solchen Plänen dann das Parlament entgegensetzen, sowohl wenn bereits die Ausgaben für die Verzinsung der Schuld sehr hohe sind, damit die Staatsschuldenverwaltung keinen allzuhohen Prozentsatz der gesamten Staatseinnahmen verschlinge, als auch, wenn die Zinsbeträge nur geringe sind, da dann die Schuld so klein ist, dass man füglich die Tilgung derselben ohne Gefährdung des Staates einer reicheren Zeit überlassen zu können glaubt. Für das in Frage kommende Etatsjahr wird von der Volksvertretung stets die eine oder andere Ausgabe für wichtiger erachtet werden, als die Schuldentilgung, und sollten, was unmöglich, alle Wünsche derselben befriedigt sein, so wird die Steuerlast als so unerträglich hingestellt werden, dass eine Benutzung etwaiger Ueberschüsse zur Herabsetzung derselben als unbedingte Notwendigkeit erscheint.

So sehen wir, dass in allen Staaten unter der Herrschaft des Systems der Tilgungsfreiheit die Tilgungsquote zurückgeht.

In England, das während Bestehens des alten Tilgungs-

fonds, wenn auch, wie unten zu zeigen sein wird, häufig unter Aufnahme neuer Anleihen, ganz bedeutende Summen getilgt hatte, wurden 1829—1869, in welchem Jahre wieder Zwangstilgung für einen nicht unbeträchtlichen Teil der Schuld eingeführt wurde, nur 49 Mill. Pfd. St. zur Tilgung überhaupt, und hiervon nur etwa 24 Mill. zur Tilgung fundierter Schulden verwendet[1]).

Ebenso wurden die grossen Ueberschüsse, die die Rechnungsabschlüsse der Finanzjahre 1895/96—1898/99 im Gesamtbetrage von 10546000 Pfd. St. ergaben, nur im Betrage von 1893351 Pfd. St. ihrer gesetzgemässen Verwendung, d. h. der Schuldentilgung zugeführt; die übrigen 8652649 Pfd. St. wurden zur Deckung ausserordentlicher Ausgaben beim Heer, bei der Marine und den öffentlichen Bauten verwendet[2]).

Frankreich versuchte 1859 Ueberschüsse zur Tilgung zu verwenden und tilgte in diesem Jahre 40 Mill. Fr. Bereits im folgenden Jahre wurde die Summe für Tilgung nicht mehr in den Etat eingestellt. Die 1866 wieder eingeführte Zwangstilgung wurde anlässlich des Krieges 1870/71 wieder aufgehoben. Eine Neueinrichtung ist nicht gelungen und damit unterblieb auch jede Schuldentilgung. Eine solche begann erst wieder, als Frankreich 1878 anfing, seine Staatsanleihen in der Form von plangemäss zu tilgenden Anleihen aufzunehmen.

Russland ist erst bei seiner Anleihe von 1894 zum System der freien Tilgung übergegangen, nachdem es bis dahin stets sich vertragsmässig an Tilgungspläne gebunden hatte oder hatte binden müssen. Die Tilgungsquote sank infolgedessen von

0,7% im Jahre 1893
auf 0,5% „ „ 1895
und 0,4% „ „ 1896,

während sie in den Jahren 1875—1887 durchschnittlich 0,9% betragen hatte[3]).

Dass sich seitdem die Tilgungsquote wieder gehoben hat, ist bei den gewaltigen Schuldaufnahmen, die Russland von da ab fast jährlich zum Ausbau seiner asiatischen und europäischen Eisenbahnen machte, — nunmehr stets ohne irgendwelche Tilgungsverpflichtungen — nicht anzunehmen; im günstigsten Falle ist sie stabil geblieben.

1) Sänger, S. 21.
2) Hilsenbeck, S. 9, 71.
3) Schwarz, S. 11.

Oesterreich, das sich unter den Grossstaaten Europas von jeher durch schlechte Finanzen ausgezeichnet hat, bestimmte, nachdem im Jahre 1859 der Tilgungsfonds aufgehoben war, bezüglich des Teiles der Staatsschuld, den es 1866 bei der staatsrechtlichen Trennung von Ungarn übernahm, dass diese Schuld, soweit nicht vertragsmässige Tilgungsverpflichtungen bestünden, nicht getilgt werden sollte, „damit die Belastung der Finanzen mit Kapitalrückzahlungen möglichst vermindert werde“ [1]). Soweit diese Kapitalrückzahlungen aber infolge vertragsmässiger Tilgungspläne nötig waren, sollten sie durch Ausgabe eines entsprechenden Betrages unkündbarer Rente gedeckt werden können. Hiervon ist denn auch der ausgiebigste Gebrauch gemacht worden. In den Jahren 1879—1893 wurden planmässig getilgt 114,2 Mill. Gulden, davon 107,1 durch Ausgabe neuer, keiner Tilgungspflicht unterworfener Rente [2]). Ist durch derartige Tilgung die untilgbare Rente erst ganz an Stelle der einer Tilgungspflicht unterworfenen getreten, wird die Tilgung wohl vollständig aufhören.

Bemerkt muss freilich werden, dass die besonderen Schulden der Reichsratsländer 1889 bis 1895 eine steigende Tilgungsquote aufwiesen, aber doch nur infolge vertragsmässiger Tilgungsverpflichtung.

In Preussen ist dieselbe Entwickelung nicht oder doch nicht in so auffälligem Masse eingetreten, wie in den übrigen Staaten. Hier hat dies aber seine besonderen Ursachen und man wird Preussen nicht als Beispiel dafür hinstellen können, dass auch bei Tilgungsfreiheit eine Tilgung zu erreichen und festzuhalten möglich sei.

Als unter dem Finanzminister Camphausen durch den oben angeführten § 2 des Gesetzes betreffend die Konsolidation Preussischer Staatsanleihen vom 19. Dezember 1869 der Tilgungszwang für die dem Gesetz gemäss zu schaffende konsolidierte $4^1/_2$%ige Anleihe (rund 223 500 000 Taler bei einer Gesamtschuld von rund 424 400 000 T. [3]) aufgehoben wurde, lag es keineswegs in der Absicht der Regierung, die Zwangstilgung überhaupt fallen zu lassen. Der Finanzminister erklärte damals im Abgeordnetenhause in der Sitzung vom 4. November 1869 ausdrücklich [4]): „Das Tilgungs-

1) Schwarz, S. 14. 2) Schwarz, S. 14. 15.

3) Sattler, im Finanz-Arch. IX. S. 66.

4) Zitiert von v. Miquel in der Sitzung des Hauses der Abgeordneten v. 25. November 1896. Stenogr. Ber. 1896/97 Bd. I.

quantum, das für diese 223 436 000 T. erforderlich ist, beläuft sich auf 3 422 855 T. Sie sehen, meine Herren, dass ich mit meinem Vorschlage nicht so weit gehe, Ihnen zu empfehlen, die gesamte Zwangstilgung in Beziehung auf die Staatsschulden aufzuheben, dass ich Ihnen nicht etwa vorschlage, diese ganzen 8 666 000 T., die pro 1870 dazu bestimmt werden müssen, disponibel zu machen".

Es sollte also für einen beträchtlichen Teil der Staatsschuld die Zwangstilgung beibehalten werden, und zwar für 200 953 196 T. 21 sg. 8 pf. mit einem Tilgungserfordernis von 5 243 145 T. für das Jahr 1870[1]). Dieser Betrag hätte sich für die Folgezeit noch um etwas ermässigt, da in den Jahren 1870 bis 1873 mehrere kleinere Schuldposten infolge Schlusstilgung weggefallen wären [2]).

Dass jedoch der Prozentsatz der planmässig zu tilgenden Schuld so rasch sank, wie es tatsächlich in den folgenden Jahren

1) Sattler im Finanz-Archiv IX. S. 66. 69.

2) Es waren dies nach Sattler a. a. S. 65 und 80:

		Schuldbetrag 1870			Tilgungsbetrag			Beseitigt.
		Taler	sg.	pf.	Taler	sg.	pf.	
1.	Hessen-Homburgische Anleihe I vom 1. Februar 1829 .	14 285	21	5	14 285	21	5	durch Schlusstilgung 1870.
2.	Hessen-Homburgische Anleihe II vom 1. Februar 1829 .	3 428	17	2	3 428	17	2	durch Schlusstilgung 1870.
3.	Schuld an die Landesbank Nassau (Ges. v. 24. 12. 1848)	338 745	28	—	11 366	19	2	bei Verkauf der Bank.
4.	Schuld wegen Rentenablösung des Grafen Bassenheim .	45 266	7	6	1 105	26	4	durch Ablösung 1870.
5.	Kammerkreditkassenscheine des Herzogtums Sachsen	1 372	—	—	—	—	—	durch Schlusszahlung 1871.
6.	Anleihe des Kurfürstentums Hessen v. 1834	126 050	—	—	105 000	—	—	durch Schlusstilgung 1871.
7.	Hannov. Eisenbahnschuld Oblig. Litt. L. I	152 800	—	—	41 773	—	—	durch Schlusstilgung 1873.
8.	Kapitalforderung des Grafen v. Kielmannsegge (von Hannover übernommen) . .	4 567	27	—	—	—	—	1873 Rückzahlung nach Kündigung.
9.	Steuerkreditkassenscheine des Herzogtums Sachsen . .	783 700	3	—	187 550	—	—	Schlusstilgung 1875.
		—	—	—	364 509	24	1	

Aus dieser kleinen Probe ergibt sich zugleich, wie berechtigt das Streben der preussischen Regierung war, die Staatsschuld, die aus 115 meist derartig kleinen verschiedenen Schuldposten bestand, zu vereinheitlichen, welches Streben, wie im Text ausgeführt, die weitere Verminderung der Zwangstilgung mit sich brachte.

geschah, war anfangs nicht beabsichtigt gewesen. Das Zusammentreffen zweier Faktoren hat es bewirkt. Es war das Streben der preussischen Regierung nach weiterer Vereinheitlichung der Staatsschuld. Die hierzu erforderlichen Geldmittel wurden ihr gewährt zum grössten Teil durch die Zahlungen, die Preussen vom Reich als Anteil an der französischen Kriegsentschädigung, bezw. als Entschädigung für verschiedene auf das Reich übergehende Rechte erhielt, zum kleineren aus Ueberschüssen des preussischen Staatshaushalts.

Man war sich von vornherein darüber klar, dass diese ausserordentlichen Einnahmen auch für ausserordentliche Ausgaben zu verwenden seien. Und wenn man demgemäss einen Teil derselben zur Schuldentilgung verwenden wollte, so erschien es bei Betrachtung der Zusammensetzung der preussischen Staatsschuld als selbstverständlich, dass diese Tilgung nicht an der konsolidierten Anleihe, sondern durch Beseitigung der vielen kleineren, zum grossen Teil 1866 mit den okkupierten Staaten übernommenen — freilich meist einem Tilgungszwange unterliegenden — Anleihen bewirkt wurde; einmal im Interesse der Vereinheitlichung der Staatsschuld, dann aber auch aus dem Grunde, dass die Zinssätze derselben meist höher oder wenigstens nicht niedriger waren, als der der konsolidierten ($4^1/_2$%igen) Anleihe von 1869.

Die erste Folge der Gründung des Reichs für Preussen auf finanziellem Gebiete, war die, dass infolge der Schaffung des Reichskriegsschatzes der bisherige preussische Kriegsschatz im Betrage von 30 Mill. T. überflüssig wurde. Diese 30 Millionen wurden, dem Vorschlage des Finanzministers gemäss, dazu verwendet, die 5%ige preussische Anleihe von 1859, die der Konsolidation nicht unterworfen war — 1870 ein Betrag von 27 518 050 T. mit einem Tilgungserfordernis von 424 097 T. 15 sg. [1]) — zu tilgen.

Weiter wurden in den Jahren 1872—1875 Summen im Betrage von 84 057 014 T. 12 sg. 6 pf. zur ausserordentlichen Schuldentilgung durch Rückzahlung von Anleihen verwendet [2]).

---

1) Sattler a. a. O. S. 62.

2) Sattler a. a. O. S. 77–80. Die Tilgungssummen der Jahre 1871 bis 1875 setzen sich folgendermassen zusammen:

1. Infolge Aufhebung des preussischen Kriegsschatzes. Gesetz v. 18. 12. 1871 . . . . . 30 000 000 T.
2. Infolge Uebernahme der Zoll- und Steuerkre-

Zum Teil geschah dies zwar bei den Anleihen, die nach dem Konsolidationsgesetz in konsolidierte Anleihe hatten umgewandelt werden sollen, mit dem Erfolge, dass diese nicht zu der Höhe anwuchs, die anfänglich beabsichtigt gewesen war, und durch Beseitigung von 20 462 243 T. preussischer Kassenscheine, zum grösseren Teile jedoch durch Tilgung plangemäss zu tilgender Anleihen.

Es wurden auf diese Weise getilgt neben der erwähnten preussischen Anleihe von 1859 mit ihrem Tilgungserfordernis von 424 097 T. 15 sg.

1. die IV. Serie der Paritätsobligationen der niederschlesisch-märkischen Eisenbahn (1851). Schuldbetrag 1870: 870 900 T. Tilgungserfordernis: 11 500 T.
2. 3 nassauische Anleihen vom 28. 4. 1860, 15. 12. 1860 und 17. 6. 1861. Schuldbetrag 1870: 9 142 857 T. 4 sg. 3 pf. Tilgungsbetrag 37 614 T. 8 sg. 8 pf.
3. 26 hannoversche Schuldposten. Kapitalbetrag 1870: 2 950 275 T. 8 sg. 4 pf. Tilgungsbetrag 395 469 T. 0 sg. 9 pf.
4. 5 hannoversche Eisenbahnanleihen. Kapitalbetrag 1870: 16 108 320 T. Tilgungsbetrag 563 579 T. 6 sg. 0 pf.

Es wurden dadurch also Anleihen getilgt, die von der Ge-

---

	dite auf das Reich. Gesetz v. 15. 2. 1872 .	5 063 527	T.	27 sg.	2 pf.
3.	Aus den ordentlichen Einnahmen gemäss Staatshaushaltsetat 1873	7 760 000	„		
4.	Aus Verwaltungsüberschüssen des Jahres 1872. Gesetz v. 13. 3. 1873	12 774 000	„		
5.	Aus der Kriegsentschädigung. Gesetz v. 5. 6. 1873	20 284 100	„		
6.	Aus Verwaltungsüberschüssen des Jahres 1873. Gesetz v. 26. 5. 1874	8 000 000	„		
7.	Aus den vom Reich zur Ablösung der preussischen Kassenscheine gezahlten und hierzu nicht verbrauchten Summen. Gesetz v. 26. 5. 1874	3 536 149	„		
8.	Aus der Kriegsentschädigung. Gesetz v. 26. 5. 1874	6 176 994	„	15 „	4 „
9.	Zum Rückkauf preussischer Kassenscheine vom Reich gezahlte Summen. Reichsges. v. 30. 4. 1874	20 462 243	„		

samtsumme der Tilgung im Jahre 1870 mit 5 243 145 T. einen Betrag von 1 432 260 T. 0 sg. 6 pf. erfordert hatten. Man ersieht daraus, wie beträchtlich die Minderung war, die die planmässig zu tilgende Schuld erfuhr.

Trotz immer weiteren Fortfalls der Zwangstilgung sank der Tilgungsprozentsatz in jenen Jahren infolge der starken ausserordentlichen Tilgung naturgemäss nicht, erreichte vielmehr zeitweise eine gewaltige Höhe. Er betrug[1])

1870: 2,613%
1871: 1,428%
1872: 7,926%
1873: 11,759%
1874: 6,816%

Sobald aber jene ausserordentlichen Aufwendungen aufhören, tritt auch hier die typische Folge der freien Tilgung ein. Die Zwangstilgung ist erheblich vermindert, von der konsolidierten Anleihe wird, da ein Tilgungszwang nicht vorhanden ist, nichts getilgt[2]), so beginnt seit 1875 der Tilgungsprozentsatz langsam aber stetig zu sinken. Er beträgt:

1875: 1,130%
1876: 1,117%
1877: 1,122%
1878: 0,956%
1879: 0,890%
1880: 0,771%
1881: 0,748%[3])

Dabei hatte seit 1879 bereits wieder ein Steigen der Summen für Zwangstilgung stattgefunden und das fortgesetzte Sinken des Prozentsatzes erfolgte nur, weil die Schuldsumme, hauptsächlich

1) Nach Schwarz-Strutz Bd. III Anl. V.

2) Begründung des preuss. Gesetzentwurfes, „betr. Tilgung von Staatsschulden und Bildung eines Ausgleichsfonds" vom 7. Oktober 1896 [Finanz-Archiv XIV. S. 444]: Eine Anwendung der Bestimmung im § 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 1869, nach welcher etatsmässige Ueberschüsse der Staatseinnahmen über die Staatsausgaben zur Tilgung der konsolidierten Anleihe durch Ankauf eines entsprechenden Betrages von Schulddokumenten zu verwenden sind, ist bisher überhaupt noch nicht erfolgt.

3) Zu beachten ist hierbei, dass in den Jahren 1878—1881 189 718 403 M. zur Deckung ordentlicher Ausgaben durch ausserordentliche Einnahmen aufgebracht wurden, darunter 168 791 403 M. durch Ausgabe von 4% Konsols. Zahlen nach Schwarz-Strutz a. a. O.

infolge der gewaltigen Ausgaben für die Eisenbahnverstaatlichung, eine viel beträchtlichere Steigerung aufwies.

Das Steigen der Summen für Zwangstilgung erklärt sich daraus, dass der preussische Staat bei Verstaatlichung der Eisenbahnen auch deren, festen Tilgungssätzen unterliegende, Obligationenschulden übernahm. Zwar war in allen Verstaatlichungsgesetzen der Finanzminister ermächtigt worden, diese Obligationen in konsolidierte Anleihe umzuwandeln bezw. zur Rückzahlung zu kündigen und die hierzu erforderlichen Beträge sich durch Ausgabe einer entsprechenden Anzahl von Schuldverschreibungen der konsolidierten Staatsanleihe zu verschaffen; von diesem Rechte aber wurde bei weitem nicht bei allen Obligationen, und bei denen, die schliesslich umgetauscht wurden, meist wenigstens nicht sofort Gebrauch gemacht.

Mit dem Jahre 1882 beginnt für die preussische Staatsschuld eine neue Periode, infolge des Gesetzes „betreffend die Verwendung der Jahresüberschüsse der Verwaltung der Eisenbahnangelegenheiten“ vom 27. März 1882.

Das Gesetz ist, was schon sein Name besagt, nicht erlassen zur Regelung der Staatsschulden, dennoch hat es darauf für die Folgezeit bedeutenden Einfluss gehabt.

Seit Beginn der Eisenbahnverstaatlichung hatte das Abgeordnetenhaus immer wieder auf Aufstellung fester Regeln für Verwendung der Eisenbahnüberschüsse gedrungen, und 1879 seine Anschauungen in einer Resolution niedergelegt, von deren Annahme durch die Regierung es seine Zustimmung zur Fortsetzung der Eisenbahnverstaatlichung abhängig machte. Diese Resolution sah eine wirkliche Tilgung der Eisenbahnschuld vor. Als die Regierung dieselbe im folgenden Jahre dem Abgeordnetenhause als Gesetzentwurf vorlegte, war dieses zu anderen Ansichten gelangt und änderte in der zur Beratung dieses Gesetzentwurfs, seiner früheren Resolution, eingesetzten Kommission diesen in wesentlichen Punkten. Die Regierung stimmte dieser geänderten Fassung zu, und so bildet sie heute das sogenannte „Eisenbahngarantiegesetz“, dessen wesentlichste Abweichung von dem Gesetzentwurf der Regierung darin besteht, dass es eine wirkliche Tilgung der Eisenbahnschuld nicht mehr vorschreibt. Es gibt vielmehr nur die Regeln an, nach welchen zu berechnen ist, wie hoch die Schulden der Staatseisenbahnen, diese als privatwirtschaftliches Unternehmen für sich betrachtet, sich jährlich belaufen, wie viel jähr-

lich in der im Gesetze vorgeschriebenen Form getilgt wird und wie viel neue Schulden hinzutreten.

Das Gesetz definiert zunächst die Begriffe „Staatseisenbahnkapitalsschuld“ (§ 2) und „Jahresüberschüsse der Verwaltung der Eisenbahnangelegenheiten“ (§ 1 Abs. 2).

Ueber die Verwendung der Ueberschüsse bestimmt es (§ 1 Abs. 1), dass aus diesen zu bestreiten sei: 1. Die Verzinsung der Eisenbahnkapitalschuld, 2. ein Betrag bis zur Höhe von 2,2 Mill. Mk. „zur Ausgleichung eines etwa vorhandenen Defizits im Staatshaushalt, welches andernfalls durch Anleihen gedeckt werden müsste“, zuletzt 3. die Tilgung der Staatseisenbahnkapitalschuld gemäss § 4 des Gesetzes.

Diese Tilgung soll bewirkt werden, indem die nach Abzug der zu Nr. 1 und 2 erforderlichen Summen verbleibenden Ueberschüsse bis zur Höhe von $^3/_4\%$ der Staatseisenbahnkapitalschuld von dieser abgeschrieben werden sollen (§ 4 Abs. 1), eine Bestimmung, die bereits 2 Jahre nach Erlass des Gesetzes insofern unwirksam wurde, als seitdem die Ueberschüsse in voller Höhe abgeschrieben wurden.

Dieser, zwecks Tilgung der Staatseisenbahnkapitalschuld abgeschriebene Betrag soll verwendet werden, wie folgt (§ 4 Abs. 2):

1. Zur effektiven Tilgung der zu Eisenbahnzwecken aufgenommenen oder künftig aufzunehmenden oder zu übernehmenden planmässig zu tilgenden Anleihen, d. h. der Prioritäts-Obligationen der verstaatlichten Eisenbahnen.

2. Zur Deckung der zu Staatsausgaben erforderlichen Mittel, welche anderenfalls durch Aufnahme neuer Anleihen beschafft werden müssten, d. h. zur Verwendung für allgemeine Staatszwecke.

3. Zum Ankauf von Staatsschuldverschreibungen, d. h. zu effektiver Tilgung von Staatsschulden.

Ziffer 1 ist selbstverständlich und bringt bezüglich der Tilgung nichts neues. Ziffer 3 ist niemals in Wirksamkeit getreten.

So liegt der Schwerpunkt der Bestimmungen in Ziffer 2.

Diese Ziffer 2 gestattet die Verwendung der gesamten Eisenbahnüberschüsse zu den allgemeinen Staatsausgaben und auf Grund derselben hat sich der preussische Etat so gestalten können, wie er heute dasteht, indem dauernde Ausgaben zum grossen Teile auf den Ueberschüssen der Eisenbahnen basiert sind.

Damit war aber die Absicht sowohl der ersten Resolution, wie auch des Gesetzentwurfs der Regierung vereitelt. Nach wie

vor konnten die Eisenbahnüberschüsse in vollem Betrage zur Deckung der allgemeinen Staatsausgaben herangezogen werden, von einer Begrenzung der hierzu verwendbaren Summen war keine Rede mehr.

Eine Neuerung führte die Ziffer 2 ein, zwar nicht gesetzlich, aber doch tatsächlich:

Bisher waren die rechnungsmässigen Mehrüberschüsse der Eisenbahnen stets im vollen Betrage in einen der folgenden Etats eingestellt worden, zwecks Beschlussfassung über dieselben. Wenn sich jetzt rechnungsmässige Mehrüberschüsse der Eisenbahnen ergaben, und auch der Gesamtetat ohne Defizit abschloss — wies er ein Defizit auf, wurden die Ueberschüsse natürlich auf dieses aufgerechnet, d. h. wie die Ziffer 2 erforderte, zu Staatsausgaben verwendet, welche andernfalls durch Anleihen hätten beschafft werden müssen — so wurde die Ziffer 2 dadurch erfüllt, dass man nicht, wie bisher, diese Ueberschüsse in den Etat einstellte, was zur Folge gehabt hatte, dass sie dann häufig zur Deckung allgemeiner ordentlicher Staatsausgaben verwendet worden waren, sondern zur Deckung ausserordentlicher Ausgaben verbrauchte und dann die dafür bewilligten Kredite löschte; ganz dem Wortlaut der Ziffer 2 entsprechend. Es ist freilich zweifellos, dass diese Ueberschüsse auch gemäss der Ziffer 2 in den Etat hätten eingestellt und damit im Etat stehende Stsatsausgaben hätten bestritten werden können, sobald eben die ordentlichen Einnahmen nicht ausgereicht hätten. Dass dies Verfahren, Deckung ordentlicher Ausgaben durch ausserordentliche Einnahmen, falsch gewesen wäre, ist ebenso sicher, und es ist deshalb doppelt anerkennenswert, dass, obwohl die Möglichkeit dazu vorhanden war, nicht in dieser Weise verfahren wurde; und infolge dieser Art der Durchführung bringt jene Ziffer 2 tatsächlich eine nicht unwesentliche Neuerung.

Der Zweck, zu dem das Gesetz erlassen war, die möglichste Loslösung des Etats von dem Schwanken der Eisenbahnüberschüsse und eine rasche Tilgung der Eisenbahnschuld, wurde jedoch nicht erreicht. Das erkannte das Abgeordnetenhaus bald, und als nun noch infolge der fortschreitenden Umwandlungen der Prioritäts-Obligationen in konsolidierte Staatsschuld die zwangsgemäss zu tilgenden Summen immer geringer wurden, drang es unter Führung des hier, wie auch später beim Tilgungsgesetz von 1897, gleich unermüdlichen Vorkämpfers für Zwangstilgung, des

Abgeordneten Hammacher, darauf, dass wenigstens die zurzeit vorhandene verhältnismässig geringe Zwangstilgungssumme erhalten bliebe, dadurch, dass der Tilgungsbetrag der getilgten oder in Konsols umgewandelten Obligationen auch fernerhin zur Tilgung in den Etat eingestellt würde.

Der Finanzminister erklärte sich bereit, auf diesen Wunsch des Abgeordnetenhauses einzugehen, und so erscheint seit 1885 im Etat der Staatsschuldverwaltung im Kapitel: Tilgung, ein Titel (im Etat 1904 Titel 4 des Kapitels 36 der dauernden Ausgaben mit 29 375 036,98 Mk.): „Ersparnisse an Tilgungsausgaben für Prioritätsanleihen verstaatlichter Eisenbahnen", der naturgemäss mit dem Verschwinden der Obligationen dauernd wuchs und noch wächst.

Mit Einfügung dieses Postens in seinen Etat hatte Preussen tatsächlich die Abkehr von der Tilgungsfreiheit vollzogen und den Tilgungszwang wieder eingeführt.

Allein die Bestimmung war nicht Gesetz. Um sie durchzuführen, bedurfte es jährlich einer neuen Vereinbarung zwischen Regierung und Volksvertretung. Dass letztere ihre Zustimmung nie versagt hat, auch nicht in Jahren, in denen der Etat schwer oder gar nicht zu balancieren war, zeigt, ein wie grosses Verständnis das preussische Abgeordnetenhaus für die finanziellen Fragen des Staates hatte. Dass das Abgeordnetenhaus diese Bestimmung nicht aufgehoben hat, dazu mag wohl beigetragen haben, dass es wenige Jahre vorher erst ihre Einführung durchgesetzt hatte, ausschlaggebend hätte das aber nie für die Beibehaltung derselben sein können, falls das Haus sie sonst gern aufgehoben gehabt hätte. Hat es doch auch beim Eisenbahngarantiegesetz binnen eines Jahres seine Meinung ganz geändert.

Wenn also tatsächlich durch die Resolution des Abgeordnetenhauses und ihre Folgen der Tilgungszwang in Preussen wieder eingeführt war, so soll doch die Zeit von 1882 bis 1897 noch hier betrachtet werden, weil rechtlich die Tilgungsfreiheit doch erst durch das Tilgungsgesetz von 1897 beseitigt wurde.

Wie sich die Tilgung auf Grund des Garantiegesetzes und der Resolution des Abgeordnetenhauses bezüglich des Einstellens der Ersparnisse aus getilgten Prioritätsobligationen in den Etat zum Zwecke der Schuldentilgung gestaltete, zeigt die folgende Tabelle (die Zahlen der Spalten 3, 5—10 in Tausenden Mark):

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
Jahr.	Stand der Staatsschuld am jeweiligen 1. Januar [2]).	Gesamt-Tilgung (effektive Tilgung und Verrechnung [3]).	In % von Spalte 2.	Von der Gesamttilgung (Sp. 3) sind effektive Tilgung			Von der Gesamttilgung (Sp. 3) sind Verrechnung.		
				Insgesamt.	Von Spalte 5 ist: ordentliche Tilgung	Von Spalte 5 ist: ausserordentliche Tilgung.	Insgesamt.	Von Spalte 8 ist getilgt: auf Grund d. Titels „Ersparnisse an Tilgungsausgaben für Prioritätsanleihen [4].	Von Spalte 8 ist getilgt: aus Ueberschüssen gemäss § 4 Abs. 3 No. 2 des Garantie-Gesetzes [7]).
1880 [1])	1 490 064	12 462	0,8	12 462	12 462				
1881 [1])	1 729 476	13 995	0,8	13 995	13 995				
1882	2 074 946	29 430	1,4	13 833	13 833		15 597		15 597
1883	2 686 140	31 376	1,2	12 109	12 109		19 267		19 267 [8])
1884	3 164 039	25 869	0,8	11 603	11 603		14 266		14 266
1885	3 905 121	20 099	0,5	12 418	12 260	158	7681	158	7523 [8])
1886	4 033 890	45 562	1,1	13 024	12 644	380	32 538	627	31 911 [8])
1887	4 184 644	61 587	1,5	12 866	12 866		48 721	5289	43 432 [8])
1888	4 416 210	93 200	2,1	27 019	12 852	14 167	66 181	5835	60 346
1889	4 449 669	156 791	3,5	54 597	12 452	42 145	102 194	5973	96 221
1890	4 775 853	43 244	0,9	16 732	12 026	4756	26 512	13 270	13 242
1891	5 692 919	34 270	0,6	25 845	16 077	9768 [4])	8425	8084 [6])	341 [7]) [9])
1892	6 057 952	33 062	0,5	14 028	14 028		19 034	18 615	419 [7]) [9])
1893	6 239 840	33 512	0,5	13 408	13 408		20 104	19 373	731 [7]) [9])
1894	6 368 099	34 767	0,5	13 704	13 704		21 063	20 158	905 [7]) [9])
1895	6 353 823	110 396	1,7	45 065	14 259	30 806 [5])	65 331	20 981	44 350
1896	6 458 846	152 324	2,35	34 267	8965	25 302	118 057	22 622	95 435

1) Die Jahre 1880 und 1881 gehören nicht zu dieser Tilgungsperiode, sondern sind zum Vergleiche beigefügt.

2) Die Ziffern sind entnommen für Spalte 2 Schwarz-Strutz Bd. III Anlagen S. 20; für Spalte 9 ebenda Bd. I Buch 7 S. 1038; für Spalte 6 dem statistischen Handbuch für den preussischen Staat 1903; für Spalte 7, 8 R. v. Kaufmanns Aufsatz im Finanz-

(Fortsetzung der Noten s. Seite 23.)

Die Tabelle zeigt folgendes:

Im Jahre 1882 tritt zum ersten Male gemäss § 4 Abs. 3 Nr. 2 des Eisenbahngarantiegesetzes ein Posten von 15 600 000 Mk. auf, herrührend aus rechnungsmässigen Ueberschüssen des Etats, und hebt den Tilgungsprozentsatz über 1%. Bis zum Jahre 1886 sinkt derselbe dann wieder, sowohl infolge Sinkens der Tilgungssummen, als infolge Steigens der Schuldenlast, um infolge grosser Rechnungsüberschüsse der Jahre 1887—1889 wieder auf über 3% zu steigen.

Hierzu tragen bei die Ersparnisse an Tilgungsausgaben für Prioritätsanleihen verstaatlichter Eisenbahnen, die in dem Jahre 1887 die für den Gesamttilgungsbetrag nicht unerhebliche Höhe

---

Archiv XVII S. 160; die Zahlen für das Jahr 1896 dem Berichte der Staatsschuldenverwaltung.

3) In der Spalte 3 ist angegeben die Tilgung durch die Staatsschuldenverwaltung. Zu dieser Tilgung hinzu tritt noch die der auf dem Etat der Eisenbahnverwaltung verbliebenen Schuldtitel, die in den Jahren 1882—1889 eine beträchtliche Höhe erreichte. Da dieser Tilgungssumme aber ein entsprechendes Schuldkapital gegenübersteht, das hier in Spalte 2 ebenfalls nicht angeführt ist, ändert sich der Prozentsatz der Tilgung, auf den es hier ankommt, nur ganz unwesentlich. Seit 1890 haben die durch den Eisenbahnetat erfolgenden Tilgungen 1 Million Mk. nicht mehr erreicht. Die genauen Zahlen für Schuldkapital und Tilgungsbeträge der auf den Etat der Eisenbahnverwaltung verbliebenen Schuldtitel sind, soweit sie überhaupt bekannt sind, angegeben bei v. Kaufmann im Finanz-Archiv XVII S. 169.

4) Entnommen dem Titel „Ersparnisse an Tilgungsausgaben für Prioritätsanleihen verstaatlichter Eisenbahnen", vgl. Anm. 6

5) Davon 11,5 Mill. Mk. dem Extraordinarienfonds entnommen, d. h. ausseretatsmässige Tilgung.

6) Insgesamt weist der Titel 1891 auf 17 852 000 M.; davon sind 9 768 000 M. zu effektiver Tilgung verwendet. Vergl. die Ziffer für 1891 in Spalte 7 und die Anm. 4.

7) In dieser Summe sind enthalten die Beträge, die als Rückzahlung und Zinsen auf Darlehne, welche auf Grund von Gesetzen zur Beseitigung von Notständen etc. bewilligt sind, einkommen und zur Schuldentilgung bezw. Verrechnung verwendet werden. Die in den Jahren 1891, 1892, 1893, 1894 angegebenen Zahlen stellen diese Summen dar, Tilgungen aus Ueberschüssen sind in diesen Jahren nicht erfolgt.

8) Die angegebenen Summen sind zwar rechnungsmässige Ueberschüsse. Tatsächlich sind sie es nicht oder nur teilweise, denn in diesen Jahren wurden zur Balancierung des Staatshaushaltsetats Anleihen aufgenommen und zwar folgende Beträge: 1883: 23 248 000 M.; 1885: 20 326 891 M.; 1886: 12 398 900 M.; 1887: 32 291 339 M.; (nach Schwarz-Strutz Bd. III Anl. S. 11 f.).

9) Zur Balancierung des Etats wurden folgende Defizitanleihen aufgenommen: 1891: 42 833 886 M.; 1892: 25 290 908 M.; 1893: 31 356 527 M.; 1894: 8 378 489 M. (Schwarz-Strutz Bd. III Anl. S. 11 f.).

von $5^1/_4$ Mill. Mk. erreichen und von der Zeit ab dauernd und stark steigen.

Es folgt nach starkem Fall des Tilgungsprozentsatzes von 3,5% (1889) auf 0,9% (1890) ein weiteres langsames Sinken bis auf 0,5% (1894) hervorgerufen durch eine lange Defizitperiode, während welcher ausser der planmässigen und gemäss der Resolution des Abgeordnetenhauses erfolgenden Tilgungen kein Betrag für Tilgung in den Etat eingestellt wird, die Schuld dagegen weiter steigt; seit dem Jahre 1895 bei grossen rechnungsmässigen Ueberschüssen ein erneutes Steigen des Tilgungsprozentes.

Die ganze Periode von 1882—1896 zeigt einmal den günstigen Einfluss des § 4 Abs. 3 Nr. 2 des Garantiegesetzes. Obwohl dieser, wie schon oben gesagt, die Verwendung von rechnungsmässigen Ueberschüssen zur Verrechnung auf Anleihen nicht direkt fordert — er sagt ja nur; „zur Deckung der zu Staatsausgaben erforderlichen Mittel, welche anderenfalls durch Aufnahme neuer Anleihen beschafft werden müssten“ und lässt somit eine Verwendung für allgemeine ordentliche Staatsausgaben ohne weiteres zu —, wurde doch meist in dieser Weise verfahren, dass die Ueberschüsse zur Deckung ausserordentlicher Ausgaben verwendet und die dafür bewilligten Kredite gelöscht wurden, und dadurch wurden verschiedene neue Schuldaufnahmen vermieden. Ob dies Verfahren einer Tilgung gleichkommt, ist eine Frage, die vorläufig ausgeschieden und mit dem neuen preussischen Tilgungsgesetz besprochen werden soll. Jedenfalls wurde damit einer grossen Ausgabensteigerung vorgebeugt, indem jene Mittel nicht in den allgemeinen Staatsausgaben untergingen, sondern ihnen ihre Eigenschaft als ausserordentliche Einnahme in besonders bemerkbarer Weise gewahrt blieb; ein Punkt, der zwar direkt mit der Schuldentilgung nichts zu tun hat, nichtsdestoweniger aber infolge seines Einflusses auf das ganze Staatsschuldenwesen auch für jene von der grössten Bedeutung ist. Diese ohne Zwang zur Verrechnung zwecks Tilgung verwendeten Summen verschwinden natürlich, sobald der Etat keine Ueberschüsse mehr aufweist. Es soll aber nicht unbetont bleiben und muss den den Etat festsetzenden Faktoren hoch angerechnet werden, dass sie, sobald sich wieder Ueberschüsse ergaben, dieselben zum grössten Teil wieder zur Verrechnung bestimmten, während wir sonst überall sehen, dass, wenn die Tilgung einmal abgeschafft ist, sobald an ihre Wiedereinführung nicht mehr gedacht wird.

Zum zweiten zeigt die Tabelle die grosse Bedeutung des, infolge der Uebereinstimmung von Regierung und Parlament durch die Resolution des Abgeordnetenhauses vom Jahre 1884 freiwillig übernommenen, Zwanges zur Tilgung. Denn durch die demgemäss der Tilgung erhaltenen Summen wurde nicht nur die Zwangstilgung auf ihrer anfänglichen Höhe gehalten, sondern noch beträchtlich gesteigert, indem bis 1890 mit jedem Jahre, später noch 1895 und 1903 mit dem Ankauf von Bahnen neue Prioritätsobligationen hinzukamen, die aus Staatsmitteln plangemäss zu tilgen waren, der für Tilgung der alten ausgesetzte Betrag aber nicht wegfiel. Es erforderte die Zwangstilgung 1882: 12462000 Mk.; 1896: 33332000 Mk. Die Summe ist also fast auf das Dreifache gewachsen, während die wirklich noch zwangsmässig zu tilgenden Prioritätsobligationen nur noch 9 Mill. Mk. betragen[1]).

Die Betrachtung der Entwickelung der preussischen Staatsschuld hat also einen Nachweis für die oben aufgestellte Behauptung, dass freie Tilgung auf die Dauer zum Einstellen jeder Tilgung führe, nicht erbracht,

Sie hat aber auch die Gründe dafür gegeben: In den ersten Jahren nach dem Konsolidationsgesetz ist ein grosser Teil der Staatsschuld noch der Zwangstilgung unterworfen. Seit 1872 bewirken die starken ausserordentlichen Einnahmen, die Preussen infolge des Krieges von 1870/71 und der Errichtung des Reichs zugehen, die starke Steigerung der Tilgungsquote, und die Entwicklung, die seit 1875 die oben aufgestellten Behauptungen von dem steten Sinken und schliesslichen Verschwinden der Tilgungsquote bei Fehlen eines Tilgungszwanges zu bewahrheiten sich anschickt, wird, bevor sie noch zu jenem letzten Ende gediehen ist, unterbrochen durch das Eisenbahngarantiegesetz, das dann nach nur 2jährigem Bestande 1884 durch jene Resolution des Abgeordnetenhauses derart ergänzt wird, dass damit tatsächlich schon das Ende der Tilgungsfreiheit erreicht ist.

Zugleich zeigt die Entwickelung der Dinge in Preussen auch, wie sehr jede Tilgung von dem guten Willen der den Staat leitenden Kräfte abhängig ist — und, ein wie guter Wille in dieser Richtung in Preussen vorhanden ist — und beweist die Richtigkeit des in der Einleitung Gesagten, dass jeder Zwang gegen-

1) Im Etat 1904 beträgt die Summe, die aus Ersparnissen an Tilgungsbeträgen für Prioritätsanleihen ausgesetzt ist: 29,4 Mill. Mk.; die wirkliche Zwangstilgung derselben nur noch 2,8 Mill. Mk.

über dem Staate seine Grenzen hat; sie rechtfertigt aber auch die Bemerkung, mit der wir in die Erörterung der Entwicklung der preussischen Tilgung seit 1869 eintraten, dass man Preussen nicht als Beispiel dafür hinstellen könne, dass auch bei Tilgungsfreiheit eine Tilgung zu erreichen und festzuhalten möglich sei, und dass man aus den Ergebnissen seiner Schuldentilgung in diesen Jahren ein Argument gegen den Tilgungszwang nicht herleiten könne.

Heute ist sowohl das Garantiegesetz, als auch die Resolution des Abgeordnetenhauses infolge des Schuldentilgungsgesetzes von 1897 für die Frage der Schuldentilgung gegenstandslos geworden. Immerhin hat das Garantiegesetz noch einen gewissen Wert behalten; es hat, wie die Begründung des Gesetzes von 1897 hervorhebt, „nach wie vor das gleiche Interesse, durch Aufzeichnung

a) die tatsächliche Verwendung der Ueberschüsse der Eisenbahnverwaltung und
b) den jeweiligen Stand der Staatseisenbahnkapitalsschuld nach Massgabe des Gesetzes vom 27. März 1882 (Garantiegesetz)

ziffernmässig festzustellen".

Das wird ja gerne zugegeben; aber wenn nur eine Aufzeichnung bewirkt werden soll, so erscheint es doch sehr zweifelhaft, ob dazu ein Gesetz notwendig ist. Diese Aufzeichnung kann doch eben so gut in bisheriger Weise fortgesetzt werden, wenn das Gesetz aufgehoben ist. Aeusserst wünschenswert ist jedenfalls, dass die Folgen des Gesetzes — die Resolution betreffs der getilgten Prioritäts-Obligationen, denn das Gesetz selbst beeinflusst das Kapitel nicht — aus dem Etatskapitel der Tilgung, mit dem sie tatsächlich nichts mehr zu tun haben, verschwinden. Wenn beim Kapitel 36 der dauernden Ausgaben, Tilgung, unterschieden wird: A. „Planmässige oder durch bestehende Gesetze anderweit vorgeschriebene Tilgung von Staatsschulden" und B. „zur weiteren Tilgung von Staatsschulden", so ist das dem Gesetze von 1897 entsprechend; dass die Summe B. entsteht aus der Zusammenrechnung dreier Summen: 1. den „Ersparnissen an Tilgungsausgaben für Prioritätsanleihen verstaatlichter Eisenbahnen" — Titel 4 — 2. den Beträgen der Einnahmen an Rückzahlungen und Zinsen auf gewährte Darlehne — Titel 5 — 3. einem Betrag: „Zur Ergänzung der Tilgungssumme" — Titel 6 — entspricht dem Gesetz von 1897 nicht. Dies kennt nur eine Summe, den Betrag, der erforderlich ist, um die Summe A zur Höhe der vorgeschriebenen Tilgungssumme von $^3/_5\%$ der jeweiligen Staatsschuld zu ergänzen. Weder der Betrag 1 noch 2 beruhen auf Gesetz. Sie sollten also höchstens, und das wäre voll berechtigt, nachrichtenweise vor der Linie als enthalten in der Gesamtsumme B. angeführt werden.

Wird das Gesetz selbst zum Zwecke der Durchführung der oben erwähnten Aufzeichnungen aufrecht erhalten, so wird man gut daran tun, wenigstens die Bestimmung des § 1 No. 2 zu beseitigen. Es berührt höchst merkwürdig, wenn man weiss, dass der preussische Etat heute auf den Eisenbahnüberschüssen aufgebaut ist, und dass die Zuschussverwaltungen aus jenen Ueberschüssen Zuschüsse von mehr als 150 Mill. Mk. (ohne den Bedarf der Staats-

schuld, der hier fortgelassen ist, da seine Deckung zu den Ausgaben der Eisenbahnverwaltung gerechnet werden kann, nachdem die Schuld zum grössten Teil für Eisenbahnzwecke aufgenommen ist), ungefähr ein Drittel ihres Gesamtbedarfes empfangen, und dann in der dem Etat der Eisenbahnverwaltung beigefügten Anlage C. z. B. für das Jahr 1901 (nachher ist die Bestimmung nie mehr praktisch geworden, vorher nur 6mal: 1883/84, 1885/86, 1891/92, 1892/93, 1893/94, 1894/95) sieht, dass 2 200 000 Mark bevorzugt und in einer besonderen Spalte „zur Ausgleichung eines Fehlbetrages im Staatshaushalte, welcher andernfalls durch Anleihen hätte gedeckt werden müssen", aufgeführt werden, während die anderen Millionen, die die Eisenbahnverwaltung den Zuschussverwaltungen liefert, und die doch schliesslich auch zu nichts anderem dienen, sich der Bevorzugung einer besonderen Aufführung nicht erfreuen, sondern zusammen mit anderen, z. B. den für die Eisenbahnverwaltung selbst verausgabten Summen, in Spalte 13 als „zur Deckung anderweiter etatsmässiger Staatsausgaben", aufgeführt werden. Die Erklärung dafür gibt zwar die Ueberschrift der Anlage, die diese als „Uebersicht über die Ausführung des Gesetzes vom 27. März 1882 (G. S. 214), betreffend die Verwendung der Jahresüberschüsse der Verwaltung der Eisenbahnangelegenheiten" bezeichnet, und unter Zuhilfenahme des Gesetzestextes wird man nach längerem Studium auch erkennen, dass diese Tabelle tatsächlich dem Gesetze gemäss aufgestellt ist, und dass die 2,2 Millionen besonders verzeichnet sind, weil wohl die Summen der Spalte 13, nicht aber die 2,2 Mill. der Spalte 6 in dem Reinüberschusse (Spalte 8) enthalten sind, der nach dem Gesetz bis zur Höhe von $^3/_4$% der Grundsumme der Staatseisenbahnkapitalschuld, nach der tatsächlichen Uebung im vollen Betrage, von der Staatseisenbahnkapitalschuld zwecks Vornahme einer Tilgung derselben abgeschrieben wird.

Um so mehr fragt man sich aber, weswegen jene 2,2 Millionen nicht auch zu den Reinüberschüssen gehören sollen, die zwecks Tilgung abgeschrieben werden, und weshalb das Gesetz gerade diese merkwürdige Summe gewählt hat.

Hier gibt nun weder das Gesetz noch die Tabelle die Antwort, sondern erst die im Landtag und in der zur Beratung des Regierungsentwurfs des Garantiegesetzes eingesetzten Kommission gepflogenen Verhandlungen zeigen, dass es sich hierbei heute lediglich um eine historische Reminiszenz handelt, die im folgenden ihre Erklärung findet: In der ersten Resolution des Abgeordnetenhauses betr. die Verwendung der Eisenbahnüberschüsse vom Jahre 1879, in der noch eine effektive Tilgung vorgesehen war, war von einer so freien Verwendung der Eisenbahnüberschüsse, wie sie heute durch § 4 Abs. 3 Nr. 2 des Garantiegesetzes gegeben ist, nicht die Rede; vielmehr sollten diese Ueberschüsse zur Bildung eines Eisenbahnreservefonds verwendet werden, aus dessen Bestande, wenn er 1% der Staatseisenbahnkapitalschuld überstieg, diese bis zu $^1/_2$% getilgt werden sollte, aus weiteren Beträgen, soweit nicht anders über sie verfügt wurde.

Als Ueberschüsse, aus denen der Reservefonds zu speisen war, sollten betrachtet werden die Reinerträge der Eisenbahnen nach Abzug:

1. der Beträge für Renten-, Zins- und Amortisationspflichten aus den mit Privatgesellschaften geschlossenen oder noch zu schliessenden Verträgen und für Verzinsung der Eisenbahnkapitalschuld.
2. „so oft und so weit nach der Uebersicht der Einnahmen und Ausgaben

eines Rechnungsjahres oder bei dem Voranschlage im Staatshaushalt sich ein Defizit herausstellt, zu dessen Deckung andernfalls Anleihen aufgenommen werden müssten, eines Betrages bis zur Höhe von 2 200 000 M. zur Ausgleichung des Defizits."

(Die Resolution ist abgedruckt bei Sattler im Finanz-Archiv IX S. 130).

Die Erklärung, weshalb überhaupt ein Betrag vor Verwendung der Ueberschüsse zur Speisung des Reservefonds vorweg zur Deckung eines eventuellen Etatsdefizits verwendet werden sollte und weshalb gerade die Summe von 2 200 000 M. gewählt wurde, gibt folgendes:

Das Abgeordnetenhaus konnte in jenem Jahre die Entwickelung des preussischen Staatseisenbahnwesens nach keiner Seite hin übersehen, konnte aber nach den bisherigen finanziellen Ergebnissen der Eisenbahnen nicht annehmen, dass diese einmal so hohe Ueberschüsse abwerfen würden, dass nach Füllung des Reservefonds und der $^1/_2$% Tilgung aus diesem noch Mittel, über deren Verwendung es frei beschliessen konnte, übrig bleiben könnten: andererseits aber wollte es bei Festlegung der Eisenbahnüberschüsse zu bestimmten Verwendungszwecken nach Möglichkeit zu verhindern suchen, dass der allgemeine Etat ein Defizit aufwies, während die Eisenbahnverwaltung aus ihren Ueberschüssen einen Reservefonds ansammelte.

Da nun der Etat des Jahres 1880, um ein Defizit zu vermeiden, in Höhe von 2,2 Millionen Mark auf Zuschüsse aus den Ueberschüssen der Eisenbahnverwaltung angewiesen war, so setzte das Abgeordnetenhaus jene Summe fest, als Höchstbeitrag der Eisenbahnverwaltung für den Fall eines Defizits im Etat, eben in jener Annahme, dass weitere Ueberschüsse der Eisenbahnen zu allgemeinen Staatszwecken infolge Einrichtung des Reservefonds nicht mehr vorkommen würden.

Hier hatte also diese Festsetzung ihren guten Grund. Sobald man aber, wie es im Garantiegesetz geschah, den Reservefonds fallen liess und die Verwendung der Eisenbahnüberschüsse zu den allgemeinen Staatsausgaben unbeschränkt zuliess, verlor die Bestimmung erheblich an Wert. Immerhin entsprach die Summe anfangs den Verhältnissen, und so konnte man die Zweiteilung der Eisenbahnüberschüsse, die, wie wir oben sahen, auf einer verschiedenen Behandlung der beiden Posten bei der Abschreibung zwecks Tilgung beruhte, beibehalten. Heute ist, wie allbekannt, dies längst nicht mehr der Fall, und es ist daher aufs dringendste zu wünschen, dass jene, heute demjenigen, der die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung nicht kennt, völlig unverständliche und geradezu sinnlos erscheinende Zweiteilung der Eisenbahnreinüberschüsse abgeschafft wird, und auch jene 2,2 Millionen unter der Summe der Spalte 13 „zur Deckung anderer etatsmässiger Staatsausgaben" aufgeführt werden.

In Bayern ist dieselbe Erscheinung zu beobachten, wie in den übrigen Staaten.

Die Staatsschuld teilt sich hier in 4 Fonds: die Allgemeine Schuld, die Eisenbahnschuld, die Grundrentenablösungsschuld und die Landeskulturrentenschuld. Letztere, 1903 im Betrage von 10 815 200 Mk. [1]) ist aufgenommen um billige Darlehen zu kul-

1) Die Darstellung folgt dem bezüglich der Grundrentenablösungsschuld

turellen Zwecken ausleihen zu können. Sie wird durch die Darlehensempfänger verzinst und durch die Darlehnsrückzahlungen getilgt und ist als eigentliche Staatsschuld nicht zu betrachten. Die Grundrentenablösungsschuld besteht aus den Summen, die der Staat bei Ablösung der Grundgerechtigkeiten durch einmalige Kapitalzahlung in Ablösungsrentenbriefen den Berechtigten auszahlte, während er dafür die Gefälle der Pflichtigen erhielt und in Bodenzinskapitalien umwandelte, die die Pflichtigen an die Ablösungskasse mit 4% zu verzinsen und seit 1876 mit $^1/_2$% jährlich zu amortisieren hatten.

Diese Schuld ist also auch nicht eigentlich eine Staatsschuld, sondern vielmehr eine Schuld der von den Grundgerechtsamen Befreiten, die von diesen ebensogut bei Privaten hätte aufgenommen werden können, und bei welcher der Staat nur in Anbetracht der grossen volkswirtschaftlichen Bedeutung der Ablösung als Mittelsperson zwecks Erleichterung derselben eingetreten ist, bei welcher aber Verzinsung und Tilgung der an die Stelle der Grundgefälle getretenen, der staatlichen Ablösungskasse zustehenden Bodenzinskapitalien nicht eigentlich durch den Staat, sondern durch die Pflichtigen erfolgen sollte und demgemäss auch bis 1898 erfolgt ist.

Seit 1898 ist nun in der Behandlung dieser Schuld eine grosse Veränderung eingetreten. Zunächst werden die neu auszuzahlenden Ablösungskapitalien nicht mehr in 4%igen Obligationen der Grundrentenablösungsschuld, sondern in den $3^1/_2$%igen der „allgemeinen Staatsschuld“ ausbezahlt, so dass die erstere nicht weiter anwachsen kann, und dementsprechend ist auch die Verzinsung der bereits früher geschaffenen Bodenzinskapitalien auf $3^1/_2$% herabgesetzt. Die Amortisation dagegen wird fortgesetzt. Die Summen für diese, die gleich den Zinsen von Rechts wegen von den Pflichtigen (Bauern) zu zahlen wären, trägt nunmehr aber seit 1898 der bayerische Staat und bestreitet sie aus den allgemeinen Staatseinkünften. Die Grundrentenablösungsschuld wird also, obgleich eigentlich keine Staatsschuld, doch aus Staatsmitteln und von Staats wegen getilgt.

Infolge der fortgesetzten Amortisation und der Unmöglichkeit, neue Obligationen der Grundrentenablösungsschuld auszugeben,

nicht sehr klaren Aufsatze von Franz Segner, die bayerische Staatsschuld im Finanz-Archiv 1903 S. 676 ff., 1904 S. 314 ff., dem auch die Zahlen entnommen sind.

ist diese in dauerndem Fallen begriffen. Ihren Höchststand erreichte sie 1870 mit 176 088 140 Mk. Heute beträgt sie 127 917 457 Mk. und soll nach dem neuen Plane des Gesetzes von 1898 spätestens bis 1942 getilgt sein.

Bei einem Teile der abzulösenden Grundgerechtigkeiten war nun der Staat selber der Berechtigte, indem er früher der Grundherr gewesen, oder durch Säkularisation an Stelle anderer Grundherrn getreten war.

Sollten diese Grundgerechtsame abgelöst werden, so konnte der Staat nicht nur Vermittler sein, vielmehr war er der Gläubiger, der mit dem Fortfall der Bodengefälle einen beträchtlichen Einnahmeausfall erleiden musste.

Andrerseits musste natürlich auch hier die Ablösung durchgeführt werden, und, wenn der Staat es bei den Privaten gegenüber Pflichtigen getan hatte, musste er auch hier die Amortisation aus eigenen Mitteln bestreiten, was dann in diesem Falle nicht viel anders zu bedeuten hatte, als einen Verzicht auf die ihm aus den Bodengefällen zustehenden Summen,

Um aber dabei nicht einen plötzlichen Ausfall in den Staatseinnahmen zu erleiden, schuf man hier einen Amortisationsfonds, der in jeder Budgetperiode nach Massgabe der verfügbaren Mittel Zuschüsse erhält und mit Zinseszins wachsen soll, bis er die Höhe des Schuldkapitals der Pflichtigen, d. h. der kapitalisierten Gefälle erreicht. Ist dieser Zeitpunkt eingetreten und damit bewirkt, dass der Staat durch die Zinsen jenes Amortisationsfonds den gleichen Betrag erhält, den bisher die Bodenzinse der Pflichtigen eintrugen, so dass er keinen Einnahmeausfall erleidet, so erlischt die Pflicht der Bauern (der Pflichtigen) zur Zahlung des Bodenzinses und sie werden frei; ihre Schuld ist durch ihren Gläubiger getilgt[1]).

Auch diese, wie die Grundrentenablösungsschuld, ist also keine eigentliche Staatsschuld, sondern Schuld der Pflichtigen, aber auch hier tilgt, wie bei jener, der bayerische Staat die Schuld dieses einen Teiles seiner Untertanen. Seine eigenen, die eigentlichen Staatsschulden tilgt er dagegen, wie im folgenden gezeigt werden wird, mit einer verschwindenden

1) Das Bodenzinskapital der Staatsbodenzinse, d. h. der kapitalisierte Betrag der jährlich dem Staate seitens der ihm Pflichtigen (Bauern) aus Grundgerechtsamen zustehenden Beträge betrug 1893: 178 Mill. Mk., der Tilgungsfonds 20½ Mill. Mk.

Ausnahme n i c h t.

Die allgemeine Staatsschuld — diese und die Eisenbahnschuld stellen die eigentlichen S t a a t s schulden dar — wurde anfangs mittelst Tilgungsfonds getilgt. Vom Jahre 1831 ab sollte für Tilgung jährlich ein Betrag von 878 000 Gulden (seit 1837 : 880 000 G.) = $^2/_3$% der damaligen Staatskapitalschuld von 131 700 000 Gulden ausgesetzt werden.

Die Summen, die bis Ende der 60er Jahre für die Tilgung wenigstens der sogen. alten Schuld wirklich ausgesetzt wurden, überstiegen sogar den festgesetzten Betrag, so dass die Amortisationsquote eine beträchtlich höhere war.

Die seit 1848 aufgenommenen Anleihen — „die neue Schuld" — wurden für die Tilgung auf die Ablösungsrenten angewiesen, die auch zur Tilgung der Grundrentenablösungsschuld bestimmt waren. Ein Minimum war hier nicht festgesetzt, 1872 wurde auch für die alte Schuld das Minimum aufgehoben. Von da an sollte der Tilgungsbetrag für jedes Jahr nach Bedarf festgesetzt werden. Anlässlich der durch die Einführung der Reichsmarkwährung erforderlichen Umwandlung der Staatsschuld nahm Bayern 1878 das Prinzip der Tilgungsfreiheit an. Damit wurde der Tilgungszwang auch für die alte Schuld aufgehoben; bestehen blieb er nur noch für eine 1866 aufgenommene plangemäss bis 1906 zu tilgende Prämienanleihe. Trotz Aufhebung der Zwangstilgung, blieb anfangs eine hohe Tilgungsquote bestehen, da in den 80er Jahren starke Tilgungen vorgenommen wurden, um ältere hochverzinsliche Schulden zu beseitigen. So sank die allgemeine Schuld von 233 949 304 Mk. im Jahre 1883 auf 218 936 792 Mk. im Jahre 1888. Wenn seitdem sie weiter auf 199 998 209 Mk. im Jahre 1901 gesunken ist, wobei 2 Mill. pro Jahr d. h. etwa 1% getilgt wurden, so liegt dies daran, dass zur planmässigen Tilgung der Prämienanleihe diese Summe erforderlich war.

Es betrugen: (S. die Tabelle S. 32).

Es zeigt sich aus der Tabelle, dass der Tilgungsbetrag nur wenig über dem Sollbetrag der Verlosung steht und dies Plus im Laufe der Jahre immer geringer geworden ist. Es steht demnach zu erwarten, dass mit Aufhören der Zwangstilgung die Tilgung der allgemeinen Staatsschuld überhaupt aufhören wird.

Für die Eisenbahnschuld war bereits kurz nach Aufnahme der ersten Eisenbahnanleihe, im Jahre 1851 die Bestimmung getroffen worden, dass jährlich $^2/_3$% des jeweiligen Schuldkapitals

	der Sollbetrag der Verlosung.	die Tilgung.
1889	1 496 400	2 840 527
90	1 548 600	2 742 184
91	1 594 200	1 753 379
92	1 650 600	1 649 014
93	1 700 400	1 702 800
94	1 761 000	1 764 729
95	1 815 600	1 796 100
96	1 880 400	1 901 043
97	1 939 200	1 955 443
98	2 008 800	3 005 443
99	2 073 000	2 032 714
1900	2 148 000	2 150 442
01	2 217 000	2 281 835

getilgt werden sollten.

Wenn die Schuld auch infolge der grossen Eisenbahnbauten stetig stieg, so wurde doch eine erhebliche Tilgung erreicht, da die Ueberschüsse stets in ihrem vollen Betrage, nicht nur bis zu $^2/_3$% des Schuldkapitals, zur Tilgung verwendet wurden. 1847—1859 wurden 5 399 862 Guld. = 6,5% des Anleihekapitals von 82 787 401 Guld, getilgt[1]). Mit dem Steigen der Kapitalschuld wuchs auch die Tilgungsquote. Es wurden getilgt 1860—1874 = 71 918 403 Guld., während die Schuld von 94 030 102 Guld. auf 264 920 700 Guld. stieg. 1878 wurde auch hier mit Einführung der Markwährung die Zwangstilgung durch die freie Tilgung ersetzt, und hier zeigten sich gleich die Wirkungen derselben. Die Schuld stieg weiter von 816 091 537 Mk. im Jahre 1876 auf 1 351 436 286 Mk. im Jahre 1903, während 1880 zum letzten Male mit 550 543 Mk. eine Tilgungssumme in den Etat eingestellt wurde.

Man schämte sich anfangs, die Tilgungssumme ohne weiteres wegzulassen, darum enthielt der Finanzgesetzentwurf 1880/81 die Begründung: „Mit Rücksicht auf den Umstand, dass die $4^1/_2$%ige Eisenbahnschuld zur Heimzahlung gekündigt wurde und die Konvertierung der 4%igen Eisenbahnschuld im Guldenfuss noch fortwährend im Gange ist, wurde für die Tilgung der Eisenbahnschuld in der XV. Finanzperiode (1880/81) eine Dotation nicht vorgesehen."

Immerhin gab hier die Verwendung der bei der Tilgung gesparten Summen zur etwa erforderlich werdenden Heimzahlung

1) Schwarz S. 31. Segner gibt das Schuldkapital für 1859 auf 94 030 102 G. an.

noch einen Grund. Schwächer klingt schon die Begründung der Aussetzung der Tilgung im Finanzgesetzentwurf für 1882/83:

„dass mit Rücksicht auf die, zurzeit noch immer im Gange befindliche Konvertierung der noch im Guldenfuss bestehenden Eisenbahnschuld und auf den hohen Stand des Kurses der 4%igen Staatspapiere für die Tilgung der Eisenbahnschuld eine Dotation nicht vorgesehen wurde."

Im Finanzgesetzentwurf für 1884/85 bewirkte allein der hohe Stand des Kurses der 4%igen Staatspapiere, dass für die Tilgung der Eisenbahnschuld eine Dotation nicht vorgesehen wurde.

Nach dieser langsamen Vorbereitung liess dann die Regierung 1886/87 die Tilgungssumme ohne jede Begründung fort, und so ist es bis heute geblieben, obwohl seitdem Bayern glänzende Finanzperioden gehabt hat [1]).

Ein klassisches Beispiel gegen die Tilgungsfreiheit!

Heute wird neben den 2 Mill. Zwangstilgung der allgemeinen Staatsschuld nur noch die Landeskulturrentenschuld und die Grundrentenschuld aus den Rückzahlungen von Dahrlehn und Zuschüssen des Staates getilgt.

Die Gesamttilgung beträgt 4222513 Mk. bei einem Schuldkapital von 1684097599 Mk., also 0,25%.

In Württemberg hatte man bis Anfang der 80er Jahre an der vertragsmässigen Tilgung festgehalten. Da diese aber neben dem Tilgungszwange noch mancherlei andere Unannehmlichkeiten mit sich brachte, die Auslosungen, die Verpflichtung der Regierung auch unter den ungünstigsten Umständen zu tilgen, und da die anderen Staaten zur freien Tilgung übergegangen waren, ohne irgend eine Schädigung ihres Kredites zu erleiden, legte die württembergische Regierung Ende 1880 dem Landtage einen Gesetzentwurf vor, dass bei den von nun an aufzunehmenden Staatsanlehen rücksichtlich der Tilgung derselben auch vertragsmässig festgesetzt werden dürfe, dass diese nicht in jährlichen Raten nach einem im voraus festgestellten Plane stattzufinden, sondern dass sie sich nach den Bestimmungen zu richten habe, welche im Wege der Gesetzgebung würden getroffen werden.

Die Kammer der Abgeordneten wollte diese das System der freien Tilgung einführende Bestimmung nur mit dem Zusatze annehmen, dass etwaige Ueberschüsse zur Hälfte zur Schuldentilgung

1) Segner a. a. O. S. 349 f.

zu verwenden seien. Die Kammer der Standesherren nahm diesen Zusatz nicht an, bestimmte dagegen, dass die freie Tilgung nur für die Anlehen der Jahre 1881—83 Geltung haben sollte, und die Kammer der Abgeordneten fügte noch hinzu, dass auch bei diesen ein Schlusstermin der Heimzahlung im voraus festzusetzen sei. Später wurden diese Bestimmungen auch auf die während der Jahre 1883—85 aufzunehmenden Anleihen ausgedehnt. Auf Grund dieser Bestimmungen nahm Württemberg 1881—85 etwa 200 Mill. Mk. auf, ohne Tilgungsverpflichtung, aber mit einem auf das Jahr 1950 festgesetzten Schlusstermin der Heimzahlung.

Damit war es auf den allerunglückseligsten Ausweg verfallen, und es bedurfte der Darstellung der Entstehungsgeschichte, um zu zeigen, dass nicht etwa Leichtsinn in finanziellen Dingen, sondern ein redliches, wenn auch in falschen Bahnen gehendes Streben, dem Staate gegenüber doch noch einen Zwang zur Tilgung festzulegen, dies Ergebnis gezeitigt hatte.

Es kam, wie es nicht anders kommen konnte. Die Lage des Staates erlaubte eine Tilgung nicht und Jahr für Jahr verstrich, der Endpunkt für die Heimzahlung rückte immer näher, ohne dass irgend welche Tilgungen wären vorgenommen worden. Heute, nachdem die Hälfte der für die Tilgung ausgesetzten Zeit verstrichen ist, steht die Schuld noch in voller Höhe da.

Der württembergische Landtag sah auch bald genug seinen Fehler ein und zwang 1885 die Regierung zur Rückkehr zu den alten Bahnen.

Jene Episode aber bleibt ein weiteres deutliches Beispiel für die Aussichtslosigkeit einer durch keinen Zwang unterstützten Tilgungsabsicht.

Im stärksten Gegensatz dazu stehen allerdings die Erfolge, die in den Vereinigten Staaten von Nordamerika mit fest vorausbestimmten Heimzahlungsterminen erreicht wurden.

Die gesamte Staatsschuld derselben hatte betragen [1]) 1860 64,8 Mill. Doll.
Infolge des Bürgerkrieges stieg sie stark, bis sie ihren Höhepunkt erreichte 1865 mit 3384,0 Mill. Doll. [2]).
Sofort aber setzte eine Tilgung ein, die ihresgleichen in der Welt nicht hat und so sank die Schuld rasch und betrug 1896 1780 Mill. Doll. [3]).

1) Die Zahlen nach Wagner S. 864.
2) Davon verzinslich 2635,2 Mill. Doll. 3) Davon verzinslich 847,4 Mill. Doll.

Die verzinsliche Schuld sank also in den 22 Jahren von 1865 —1896 um 1787,8 Mill. Doll. = 7598,15 Mill. Mk., d. h. pro Jahr um 345,37 Mill. Mk.

Wenn Roscher [1]) darauf hinweist, dass den Vereinigten Staaten diese Tilgung erleichtert wurde dadurch, dass ihre Militärlasten im Verhältnis zu denen europäischer Grossstaaten sehr niedrig seien, so ist ja allerdings richtig, dass diese von 1870 bis 1895 ungefähr stabil blieben in einer Höhe von etwa 250 Mill. Mk., während z. B. die des Deutschen Reiches in dieser Zeit stiegen von 219 Mill. Mk. auf 632 Mill., die Englands von 484 Mill. Mk. auf 709 Mill. Mk.[2]). Andrerseits wird das ausgeglichen durch die gewaltigen Pensionslasten, die Nordamerika trägt, und welche andauernd steigen: von 238 Mill. Mk. im Jahre 1880 auf 455 Mill. Mk. im Jahre 1890 und 625 Mill. Mk. im Jahre 1893[3]), aber es muss auch betont werden, dass die Schuldentilgung nur möglich war infolge der mit dem gewaltigen wirtschaftlichen Aufschwung der Union verbundenen starken Steigerung der Staatseinnahmen und auch infolge der aus anderen als finanziellen Rücksichten festgehaltenen und noch gesteigerten Hochschutzzollpolitik, die hier nicht wie gewöhnlich sonst, ein Sinken der Zolleinnahmen hervorrief, da das Land bei dem raschen Aufschwunge ausländischer Erzeugnisse nach wie vor in grosser Menge bedurfte.

Heute sind mit Aufkommen der republikanischen Partei auch die Ausgaben für Heer und Flotte stark gestiegen, und es bleibt abzuwarten, ob die Tilgung auch fernerhin in demselben Tempo vor sich gehen wird. In jedem Falle bleibt die Schuldentilgung der Vereinigten Staaten etwas ganz Ausserordentliches. Sie war nur durchführbar, weil die grosse Mehrzahl des Volkes die Staatsschuld als ein Uebel ansieht, das man ganz beseitigen oder doch möglichst mindern müsse. In Europa wäre, in einem konstitutionellen Staate wenigstens, die Durchführung einer derart gewaltigen Tilgung während so langer Zeit völlig unmöglich gewesen[4]).

1) § 140 Anm. 2.

2) Zahlen aus dem Gothaer Kalender.

3) Seligmann im Finanz-Archiv IX S. 576.

4) Nach einer in dem mir nachträglich zugänglich gewordenen Artikel von W. M. Daniels: Introduction au système financier des états unis de l' Amerique du Nord (in der Revue de science et de legislation financières, Jahrgang 1903. Heft 1. S. 176) gemachten Angabe tilgen die Vereinigten Staaten unter Beibehaltung des Schlusstermins für die Heimzahlung, ihre Schuld mittels eines Tilgungsfonds, der jährlich mit 1% der jeweiligen Schuldsumme

Wenn trotz aller dieser Misserfolge der freien Tilgung Schäffle[1]) in seinen Aufsätzen „Zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfs", ausgehend von der Frage, auf welche Weise jährlich das Gleichgewicht im Staatshaushalt herzustellen sei, jede Zwangstilgung verwirft und die freie Tilgung fordert, da „der Tilgungsbedarf als willkürlich bestimmbarer beweglichster ausserordentlicher Bedarf" den Etatsverhältnissen entsprechend erhöht, herabgesetzt, oder wenn erforderlich, auch ganz ausgelassen werden könne, und so wie kein anderer Ausgabeposten geeignet sei, das Gleichgewicht des Etats herzustellen[2]), so verlangt er andrerseits, damit die Tilgung trotz dieser Tilgungsfreiheit zustande komme, Kautelen derart, dass von einer wirklichen Freiheit der Tilgung kaum mehr die Rede sein kann. Auch er ist der Meinung, dass mit der reinen Freiwilligkeit in einem parlamentarisch regierten Staate nicht weit zu kommen sei und sucht an der Zwangstilgung einerseits, der absoluten Freiheit der Tilgung andrerseits vorbeizukommen, indem er einen Zwang zur Schaffung von Ueberschüssen zu konstruieren versucht, die dann zur Schuldentilgung zu verwenden wären. Er verlangt demgemäss zunächst Verwendung von ausserordentlichen Verwaltungseinkünften, d. h. von etwaigen Kriegskontributionen, Rückempfängen aus Darlehn, Beiträgen von Privaten für bestimmte Staatsleistungen, zur Deckung ausserordentlicher Bedarfe oder zur Schuldentilgung; ein Verlangen, das jeder als berechtigt und auch als durchführbar anerkennen muss.

Dieser Forderung entsprach Preussen, als es von dem ihm zufallenden Teil der französischen Kriegskostenentschädigung im Gesamtbetrage von rund 362 Mill. Mk. für Eisenbahnbauten und deren Ausrüstung $234^1/_2$ Mill., für Schuldentilgung $78^1/_2$ Mill. verwandte[3]), und indem es die Beträge der der Staatskasse gemäss den

---

dotiert wird, und der die Zinsen der angesammelten Schuldverschreibungen verwendet. Die Beträge sollen jedoch nur gewonnen werden aus Summen „qui n'ont pas reçu d'autre affectation", so dass die Tilgung sistiert ist, sobald keine Ueberschüsse vorhanden sind, was indessen in den letzten Jahren stets der Fall war. Der Stand der Staatsschuld ist nach Daniels folgender: 29. Juni 1901: 987 141 040 Doll. 30. Juni 1902: 931 070 340 Doll.

1) Mit Schäffle noch viele andere. Jedoch ist er der einzige, der genau auf die Frage eingeht und ins einzelne gehende Vorschläge für die Behandlung der Staatsschulden macht.

2) Tübinger Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft Bd. 40.

3) Sattler S. 82. Die genauen Zahlen sind: Kriegskostenentschädigung 361 911 660; Eisenbahnbauten 234 536 624; Schuldentilgung 78 559 170.

Gesetzen v. 14 Juli 1893 und 2. Juli 1900 zurückzuerstattenden Grundsteuerentschädigungen, ferner der Rückzahlungen und Zinsen auf Darlehne, welche auf Grund von Gesetzen zur Beseitigung von Notständen, zur Förderung des Baues von Kleinbahnen oder zur Verbesserung der Wohnungsverhältnisse von Arbeitern bewilligt sind, jetzt (Etat 1904) ein Gesamtbetrag von rund 2 350000 Mk.[1]) zur Schuldentilgung verwendet.

Schäffle verlangt weiter: „dass insolange, als der Betrag der fundierten Schuld mehr als x, y, z Mark pro Kopf der Bevölkerung beträgt, die Sätze der Einkommens- und Vermögenssteuern nicht unter $x^1 y^1 z^1$ % und gewisse bewegliche Verzehrungssteuern und Steuergebühren-Zuschläge ebensolange nicht unter bestimmte Normalsätze herabgesetzt werden dürfen."

Zunächst ist hier an das oben Gesagte zu erinnern, dass in manchen Zeiten sehr hoher Staatsschuld, insbesondere nach unglücklichen Kriegen, eine Herabsetzung hochgeschraubter Steuersätze im Interesse der Volkswirtschaft wichtiger sein wird, als sofortige Schuldentilgung, dass es aber in jedem Falle, auch falls diese Umstände nicht vorliegen, schwerlich gelingen wird, Steuererhöhungen auf die Dauer nur zum Zwecke der Tilgung aufrecht zu erhalten.

Es liegt ferner in jenem Vorschlag, dass die Volksvertretung bezüglich eines beträchtlichen Teiles ihres Steuerbewilligungsrechtes sich dauernd binden müsste, wozu heute, insbesondere in den Staaten, in denen der Einfluss des Parlaments auf den Etat durch das starke Ueberwiegen der privatwirtschaftlichen Erwerbseinkünfte schon ohnehin bedeutend eingeschränkt ist, kaum Hoffnung vorhanden ist.

Zu bedenken ist ferner, dass durch eine solche Bestimmung leicht ein häufiges Wechseln des Steuerfusses bewirkt werden könnte, was von nachteiligem Einfluss auf die Volkswirtschaft wäre.

Es muss zwar zugegeben werden, dass das geeignetste steuerliche Mittel zur Deckung der Staatsausgaben, die Einkommensteuer mit beweglichem Steuerfuss, dieselben Schwankungen hervorrufen kann. Allein auch hier wird nach möglichster Stabilität des Steuerfusses gestrebt werden. Diese ist aber gar nicht gewährleistet, wenn der Steuerfuss allein von einer so leicht wandelbaren Grösse

1) Genau: 2 347 091,09 Mk.

abhängt, wie die Staatsschuld eine ist, abgesehen ganz davon, dass oft eine Erhöhung des Steuerfusses infolge Steigerung der Staatsschuld, wie unten gezeigt, geradezu falsch wäre.

Um nun ein derartiges Schwanken zu vermeiden, würde der Staat, falls seine Schuld an der Grenze angelangt ist, bei deren Ueberschreitung die Steuern heraufgesetzt werden müssten, oft auf Ausgaben, die zwar nicht dringend notwendig, aber für den Staat von grossem Vorteil wären, wie z. B. billiger Erwerb produktiver Anlagen, verzichten müssen.

Oft wäre auch eine Steuerheraufsetzung ungerechtfertigt, wenn z. B. der Staat eine produktive Anlage schafft oder erwirbt, die aus ihren eigenen Erträgen nicht nur die Verzinsung, sondern auch eine genügende Amortisation des Kapitals gestattet.

Des ferneren ist zu bedenken, dass der Vorschlag sich nur auf die fundierte Schuld bezieht und sich nur auf diese beziehen kann. Denn bei den mit der Geldwirtschaft eines modernen Staates unzertrennlich verknüpften starken Schwankungen der unfundierten Schuld wäre eine dem jeweiligen Stande derselben entsprechende Festsetzung des Steuerfusses unmöglich. Würde aber diese freiere Stellung der unfundierten Schuld nicht einen starken Reiz enthalten, wenn die fundierte Schuld die Grenze erreicht hat, diese zu vermehren und ihre Fundierung zu unterlassen, und damit den für die Finanzwirtschaft des Staates gefährlichsten Weg zu betreten?

Zum dritten wünscht Schäffle: „dass nur bestimmte Normalsätze und Normalerträge gewisser beweglicher Erträge, so z. B. der Domanialerträge und der Verkehrsanstalten-Reinerträge, einer anderen Verwendung als derjenigen für grosse ausserordentliche Investierungen oder für ausserordentliche Schuldentilgungen zugewandt werden dürfen."

Hier ist zunächst zu bemerken, dass diese Einkünfte in den Staaten, deren Schuldenlast kein Kapital gegenübersteht, von überaus untergeordneter Bedeutung sind, und dementsprechend die zur Schuldentilgung zu verwendenden Beträge eine bedeutende Höhe nicht erreichen könnten [1]).

In Staaten aber, deren privatwirtschaftliche Einnahmen so gross sind, dass die Fixierung eines bestimmten Betrages, mit dem

1) Es betrugen 1895 die privatwirtschaftlichen Einnahmen von den gesamten Staatseinnahmen: in Frankreich 6,6%, in Grossbrittanien 7,5%, in Oesterreich 7,5%, in Russland 13,3%, in Italien 11,5%, in Preussen über 60%.

diese zur Deckung der allgemeinen Staatsausgaben heranzuziehen sind, für den Gesamtstaatshaushalt von Bedeutung wäre, hat man sich nicht entschliessen können, eine derartige Absonderung der Betriebsverwaltungen von der allgemeinen Finanzverwaltung vorzunehmen. Und das aus guten Gründen: denn sobald man die Verwaltung der Ueberschüsse aufweisenden Staatsbetriebe finanziell selbständig macht, zerstört man die Einheit der Finanzverwaltung, während die Regierung gerade an dieser unbedingt festhalten muss.

Der Finanzminister muss jederzeit in der Lage sein, sobald es die finanzielle Lage des Staates erfordert, an jedem Einzel-Etat Abstriche vorzunehmen, um den Gesamt-Etat zu balancieren. Ebenso muss er jederzeit Ueberschüsse der einen Verwaltung zur Ausgleichung von Defizits der anderen verwenden können. Es muss im Interesse einer geregelten Finanzwirtschaft unter allen Umständen vermieden werden, dass die betreffende Ueberschussverwaltung nach Zahlung ihres Fixums an die allgemeine Staatsverwaltung noch derartige Ueberschüsse besitzt, dass sie dieselben kaum zu verwenden weiss, während zu gleicher Zeit der Gesamtetat des Staates nur unter Zurückstellung wichtiger Ausgaben im Gleichgewicht erhalten werden kann oder gar mit einem Defizit abschliesst. Viel besser lässt sich das erstrebte Ziel, die Verhinderung der Festlegung dauernder Ausgaben auf schwankende Einnahmen, erreichen durch eine hohe Dotierung des Extraordinariums in guten Jahren, die in schlechten entsprechend herabgesetzt werden kann.

Aber auch wenn man die obigen schon allein den Ausschlag gegen eine derartige Beitragsfixierung gebenden prinzipiellen Bedenken fallen lässt, so stellen sich der Durchführung kaum überwindliche Hindernisse entgegen.

Wie hoch die Summe zu fixieren sei und für welche Zeit dies zu geschehen habe, sind Fragen, deren Lösung wohl in verschiedener Weise versucht wurde, aber nicht gelungen ist.

In dem Staate, in dem die vorliegende Frage infolge des starken Ueberwiegens der privatwirtschaftlichen Staatseinkünfte von der grössten Bedeutung ist, in Preussen, haben sich seit Beginn der Eisenbahnverstaatlichungsaktion die verschiedenen Parteien des Landtags vergeblich abgemüht, in dieser Richtung einen gangbaren Weg zu finden. Weder die Fixierung von 5 zu 5 Jahren, noch die jährliche Feststellung nach Prozenten der Staatsschuld oder in einem bestimmten Verhältnis zu der Summe der

Einnahmen aus den direkten Steuern fanden Anklang. Auf eine lange dauernde Festlegung der Beitragsquote kann sich der Finanzminister gegenüber den häufig eintretenden plötzlichen starken Steigungen des Staatsbedarfs nicht einlassen; im anderen Falle wird der Hauptzweck, die Uebersehbarkeit der Einnahmen für längere Zeit, nicht erreicht. Ferner würde die Quotenfestsetzung stets einen Kampf zwischen dem Finanzminister und dem Minister, dem die Ueberschussverwaltungen unterstellt sind, geben, der sich, insbesondere da, wo das Ministerium nicht als ganzes handelt, sondern jeder Minister sein Ressort vollkommen unabhängig verwaltet, wie in Preussen, leicht vor der Volksvertretung fortsetzen könnte, vor der die Einheit der Regierung zu wahren doch erstes Erfordernis ist.

Für Preussen kommt zu alledem als fernerer Gesichtspunkt noch hinzu, dass infolge des Schwankens der Matrikularbeiträge, auf die das Reich in absehbarer Zeit wohl nicht wird verzichten können und auf welche nötigenfalls zurückzugreifen es sich jederzeit wird vorbehalten müssen [1]), eine Fixierung der Beiträge der Ueberschussverwaltungen doppelt schwierig wird.

So ist es trotz der jahrelangen, immer wiederholten Bemühungen nicht gelungen, die Frage der Lösung näher zu bringen, und resigniert verzichtet die Begründung des neuen preussischen Ausgleichsfondsgesetzes vom 3. Mai 1903 darauf, indem sie sagt [2]): „Eine solche feste Abgrenzung erscheint jedoch zur Zeit nicht durchführbar, zumal solange sich die Gestaltung des Staatshaushaltsetats weder nach der Ausgabe- noch nach der Einnahme-

---

1) Der Abgeordnete Fritzen äusserte bei Beratung des preussischen Schuldentilgungsgesetzes von 1897: „Das ist meine feste Ueberzeugung, wenn wir die Matrikularbeiträge abschaffen, so zerstören wir das Interesse der Einzelstaaten an der Finanzpolitik des Reichs, so benehmen wir den Finanzministern jeden Antrieb, um gegen das Anschwellen der Reichsausgaben anzukämpfen.“ Wenn man diese Worte, vielleicht nicht im Sinne des Autors, so auslegt, wie es im Text geschehen, wird man ihnen ja nur zustimmen können. Freilich sollten jene Rückgriffe die seltene Ausnahme sein, und wenn sich das Reich solche stets wird vorbehalten müssen, so ist das kein Grund, es jetzt jährlich zu tun, dafür eine durchgreifende Finanzreform ad calendas graecas zu vertagen und an dem unsinnigen Finanzsystem, wie es, durch die Frankensteinsche Klausel geschaffen, heute besteht, festzuhalten.

2) Abgedruckt im Finanz-Archiv Bd. 20. Bei der Beratung des Gesetzentwurfes in der Budgetkommission erklärte der Finanzminister (a. a. O. S. 415): Bei der übergrossen Bedeutung der Eisenbahnverwaltung für die Gesamtgestaltung des Staatshaushaltsetats könne kein Finanzminister auf eine Mitwirkung der Eisenbahnverwaltung verzichten.

seite auch nur mit einiger Sicherheit übersehen lässt". Letzteres wird aber bei einem Staate mit grossen Betriebsverwaltungen nie der Fall sein.

So erscheint auch dieser Schäfflesche Vorschlag entweder undurchführbar, oder, wo er durchführbar ist, infolge der Geringfügigkeit der in Frage kommenden Summe bedeutungslos.

Wenn man nun wird zugeben müssen, dass eine völlige Freiheit zum Schuldentilgen dahin führt, dass es in kürzester Frist gänzlich eingestellt wird, dass aber ein Zwang zur freien Tilgung in der Weise, wie Schäffle ihn vorschlug, undurchführbar erscheint, so wird man, sofern man nicht die Notwendigkeit der Schuldentilgung überhaupt leugnet, unabweislich auf Zwangstilgung gedrängt; und wenn auch, wie es im preussischen Landtag geschehen, darin ein Misstrauensvotum gegen die Volksvertretung gefunden werden mag: das ist kein Grund gegen eine Massregel, die zum Wohle des Staates notwendig erscheint. Auch wäre das Misstrauensvotum ebenfalls gegen die Regierung gerichtet — auch sie bindet sich ja — und schliesslich ist es in der Volksvertretung selbst zugestanden, dass das Misstrauen vollkommen berechtigt ist [1]).

Es bleibt demnach zu untersuchen, welches der verschiedenen Systeme der obligatorischen Schuldentilgung für den Staat am geeignetsten ist; bei welchem der Zweck am besten erreicht, die zweifellos vorhandenen Nachteile am ehesten vermieden werden.

II. Zwangstilgung.

1. Im Allgemeinen.

Im Jahre 1716 machte England den ersten Versuch, einen Zwang zur Tilgung einzuführen durch Aufstellung des von Walpole vorgeschlagenen Tilgungsfonds. Nachdem dieser einige Zeit bestanden, die auf ihn gesetzten Hoffnungen aber nicht erfüllt hatte und aufgehoben war, unternahm Pitt 1786 einen neuen Versuch, zur Zwangstilgung zurückzukehren, durch Einführung des Dr. Priceschen Tilgungssystems. Daneben wandte man seit 1761 Zeit- und Leibrenten an, anfangs jedoch nur als Beigabe zu der ewigen Rente, um dieser mehr Anziehungskraft zu verleihen.

1) Graf zu Limburg-Stirum bei der 2. Beratung des Gesetzentwurfs betr. die Tilgung von Staatsschulden durch Bildung eines Ausgleichsfonds. Stenogr. Bericht d. H. d. A. 1896/97 Bd. 1.

Erst am Anfang des 19. Jahrhunderts erscheint in England die Zeitrente als besondere Form der Anlehensaufnahme; seit 1869, nachdem die Aera der Tilgungsfreiheit vorbeigegangen ist, gewinnt sie immer steigende Bedeutung, jetzt mit dem ausgesprochenen Zwecke, der Schuldentilgung zu dienen.

Das ganze 18. und einen Teil des 19. Jahrhunderts hindurch spielen ferner die Lotterieanleihen für die Frage der Schuldentilgung keine unbedeutende Rolle, wenngleich zur Aufnahme derselben die Eigenschaft, dass sie einen Tilgungszwang enthalten, nicht ausschlaggebend war.

Zu diesen Systemen tritt das System der Prozentualtilgung, bei welchem die Tilgungssumme einen gewissen Prozentsatz der jeweils vorhandenen Staatsschuld darstellt; ein System, welches, nachdem schon früher damit in kleineren Ländern die Durchführung einer regelmässigen Tilgung versucht war, zum ersten Male als Tilgungssystem für eine grosse Staatsschuld verwendet wurde, als Preussen 1897 sich dem gesetzlichen Tilgungszwange in dieser Form zuwandte. Es scheint, als ob dies System in Deutschland weitere Verbreitung finden sollte, nachdem 1903 Württemberg dem preussischen Beispiele gefolgt ist.

Dreierlei ist es, was all diesen verschiedenen Systemen von den Gegnern der Zwangstilgung immer und immer wieder zum Vorwurf gemacht wird:

Zum ersten sagen sie, sei es unsinnig, wenn ein Staat seinen Etat mit einem Defizit abschliesse und dieses durch Anleihen decken müsse, zugleich aber unter seinen Ausgaben einen Posten für Schuldentilgung stehen habe.

Sicherlich trifft dieser Vorwurf alle Zwangstilgungen.

Sobald nun der Staat hochverzinsliche Schulden unter Neuaufnahme niedriger verzinslicher zu tilgen vermag, — was heute, bei der im allgemeinen sinkenden Tendenz des Zinsfusses, leicht möglich sein kann, — ist der Vorwurf völlig unangebracht.

Ist er aber nicht in dieser Lage, so kann allerdings der Fall eintreten, dass er seine alte Schuld tilgt, indem er dazu neue aufnehmen muss, die er stets teurer wird bezahlen müssen; d. h. er wird nun, um dieselbe Barsumme wieder zu erhalten, die er zur Tilgung verwendet hat, ein grösseres Schuldkapital neu ausgeben müssen. Dies hat sich auch, wie später zu zeigen sein wird, früher öfters ereignet. Für den heutigen Staat ist diese Unannehmlichkeit ziemlich fern gerückt, nachdem der vertragsmäs-

sige Tilgungszwang gefallen ist. Der Staat ist heute nicht gezwungen, von der und der Anleihe jährlich so und so viel zu tilgen, sondern er kann die zur Tilgung bereitgestellten Mittel nach seinem Ermessen verwenden und wird sie also in diesem Falle nicht zur Tilgung vorhandener Schulden verbrauchen, sondern auf die Defizitanleihe aufrechnen und diese um den entsprechenden Betrag kürzen. Wenn dies Verfahren auch, dauernd fortgesetzt, leicht vom Wege der Zwangstilgung überhaupt abführen kann, und deshalb dafür Sorge getragen werden muss, dass eine solche Ausnahme nicht zur Regel wird, so ist doch für das einzelne Jahr eine derartige Aufrechnung an Stelle einer Tilgung zuzulassen, eine Tatsache, die die Zwangstilgung gegen früher viel annehmbarer macht.

Wenn nun dagegen eingewendet wird, dass man sich diese Umschreibung sparen könne, wenn die ganze Zwangstilgung doch nur auf eine solche herauskomme, so ist dem zu erwidern zunächst das, worauf der Finanzminister Dr. Miquel bei der zweiten Beratung des preussischen Schuldentilgungsgesetzes hinwies [1]), dass sehr oft eine solche Aufrechnung nach dem Etat zwar erforderlich scheine, in Wirklichkeit aber nicht notwendig sei, indem der Etat zwar mit einem Defizit abschliesse, die Jahresrechnung dagegen balanciere oder gar einen Ueberschuss ergebe [2]).

In diesem Falle brauche man dann die — bereits bewilligte — Anleihe nicht, also auch nicht die Aufrechnung, es könne vielmehr dann eine effektive Tilgung vor sich gehen. Wenn man in solchen Jahren schon den Etat durch Streichung des Postens für Zwangstilgung balanciert habe, dann werde die Jahresrechnung desto grössere Ueberschüsse ergeben, aber diese würden dann leicht zu anderen Ausgaben verwendet werden, sodass man trotz Ueberschüssen in jenem Jahre zu keiner Tilgung gelange.

Vor allem aber ist zu betonen, „dass der Zweck der Zwangstilgung im wesentlichen darin besteht, den gesetzgebenden Faktoren klar vor Augen zu halten, dass bei solider Finanzwirtschaft in jedem Jahre ein fest bestimmter Betrag zur Tilgung verwendet werden müsse, und dass mithin die Tilgungsquote zu den ordentlichen Aus-

1) Stenogr. Berichte d. Hauses der Abgeordneten Session 1896/97 Bd. 1.

2) Der preussische Etat für 1895/96 sah ein Etatsdefizit von 34 300 000 M. vor, der für 1896/97 ein solches von 14 285 612 M. Die Rechnungen ergaben für 1895/96: 60 194 000 M., für 1896/97: 95 435 000 Ueberschüsse.

gaben gehöre, die im Etat stehen müssen, und dass dann bereits ein Defizit vorhanden sei, wenn die laufenden Mittel zur Deckung der bestimmungsgemässen Tilgungsquote nicht ausreichten“ [1]).

Wird nach diesen Grundsätzen gehandelt, so wird manche Ausgabesteigerung unterbleiben, die bei Aufrechterhaltung der Tilgungssumme zu einem Defizit führen müsste [2]).

Ergibt sich aber infolge Beibehaltung der Tilgungssumme in einem Jahre ein Defizit und verschwindet dies auch in der Jahresrechnung nicht, sodass eine Anleihe aufgenommen, bezw. die Tilgung auf sie aufgerechnet werden muss, so ist dies gegenüber dem Aufgeben der Tilgung jedenfalls das kleinere Uebel. Allerdings wird man von einer wirklichen Tilgung nicht mehr reden dürfen, sobald eine Anleihe aufgenommen werden muss, die den Betrag der Tilgungssumme übersteigt. Dennoch ist es sehr von Bedeutung, wenigstens die F o r m aufrecht zu erhalten. Ist diese verschwunden, der Titel für Zwangstilgung aus dem Etat entfernt, so wird man bald vergessen, dass ein solcher unter die ordentlichen Staatsausgaben gehört, und jenen Zustand als den richtigen ansehen, während die Beibehaltung des Titels für Zwangstilgung in solchen Fällen eben eine Anleihe notwendig macht und damit für jeden deutlich dokumentiert, dass dieser betreffende Etat eine Ausnahme ist, dass in diesem Jahre die ordentlichen Einnahmen die ordentlichen Ausgaben nicht decken.

Entsteht aber infolge der Summe für Zwangstilgung längere Jahre hindurch im Etat ein Defizit, dann — das ist die unabweisliche Konsequenz, die freilich von den meisten Anhängern der Zwangstilgung im preussischen Abgeordnetenhause aus leicht begreiflichen Gründen nicht gezogen wurde — dann zeigt sich eben, dass

---

1) Bericht der X. Kommission zur Vorberatung des Gesetzentwurfs betr. Tilgung von Staatsschulden und Bildung eines Ausgleichsfonds. Stenogr. Ber. des Hauses der Abgeordneten Session 1896/97 Anlagen Bd. II.

2) Finanzminister v. Camphausen in der Sitzung des Hauses der Abgeordneten vom 4. Nov. 1869 (zit. von v. Miquel bei der Beratung des Gesetzentwurfs betr. Tilgung von Staatsschulden und Bildung eines Ausgleichsfonds. Stenogr. Berichte des Hauses der Abgeordneten Session 1896/97 Bd. 1 S. 36): Ich würde .... Bedenken tragen, einen solchen Plan — Aufgabe jeder Zwangstilgung — zu befürworten, weil es mir als ein nicht unbedenklicher Schritt erscheinen würde, der weit verbreiteten Neigung, Anforderungen an die Staatskasse zu stellen und der schwach verbreiteten Neigung, diesen Anforderungen aus dem Steuersäckel Abhülfe zu schaffen, einen zu weitgehenden Vorschub zu leisten.

die ordentlichen Ausgaben durch die Einnahmen nicht gedeckt werden, dass demnach eine Steuererhöhung notwendig ist.

Je unangenehmer diese Konsequenz sein mag, je schwieriger es sein wird, sie erforderlichenfalls im Parlament durchzusetzen, desto schärfer muss sie als eine durchaus im Interesse einer geregelten Finanzwirtschaft liegende Folge der Zwangstilgung hervorgehoben werden.

Noch weniger stichhaltig ist das zweite Bedenken, das man gegen die Zwangstilgung haben kann, dass sie nichts nützen werde, da niemand den Staat zwingen könne, den selbstauferlegten Tilgungszwang auch wirklich durchzuführen, da er ja jederzeit die sich selbst gegebenen Gesetze zeitweise oder dauernd aufheben könne. Es ist ja zuzugeben, dass der Staat in schwerer Notlage die Zwangstilgung einstellen und die hierfür erforderlichen Summen anderweitig verwenden wird, und dass er Jahrzehnte oder gar Jahrhunderte lange Pläne durchzuführen gar nicht in der Lage ist, aber es wird doch bei jeder einigermassen ihrer Pflicht bewussten Regierung wie Volksvertretung ein Tilgungsgesetz ein bedeutend stärkeres Compelle zur Schuldentilgung bedeuten, als eine blosse Gewohnheit.

In Staaten mit Zweikammersystem, wie Preussen, in denen die erste Kammer nur ein beschränktes Budgetrecht hat, liegt die Sache anders.

Steht es in Preussen frei, ob ein Posten für Tilgung in den Etat eingesetzt werden soll oder nicht, und beschliesst bei solcher Sachlage das Abgeordnetenhaus die Streichung des von der Regierung eingesetzten Postens, so wird sich das Herrenhaus dem fügen müssen, sofern es nicht, was kaum je geschehen wird, deshalb den Etat im ganzen ablehnt.

Ist dagegen durch Gesetz die Einstellung eines Tilgungspostens in das Etatsgesetz festgelegt, so muss, sofern der Posten gestrichen werden soll, erst ein neues Gesetz darüber ergehen. Versagt das Herrenhaus diesem dann die Zustimmung, so ist das Haus der Abgeordneten gezwungen, den Tilgungsposten auch wider seinen Willen im Etat stehen zu lassen.

Hier zeigt sich also ein beträchtlicher Unterschied, ob Gesetz oder freie Vereinbarung die Tilgungssumme in den Etat einsetzt. Im anderen Falle aber wird man den Einwand nicht allzu hoch anschlagen dürfen.

Man kann ihn ja gegen jede staatliche Massregel machen

und wird als Antwort stets nur geben können, dass anzunehmen ist, dass der Staat seine Gesetze achten wird.

Zum dritten wird geltend gemacht, dass dieser starre Zwang zur Tilgung auch wirtschaftspolitisch oft unzweckmässig sei. An sich sei die Tilgung nichts als ein Uebergang von Vermögen des Staates auf die Staatsgläubiger; die Steuerzahler müssten die Geldmittel aufbringen, die Gläubiger erhielten sie, der Volksreichtum würde also nicht gesteigert noch gemindert. Folge schon hieraus, dass die Tilgung unnötig sei, so könne sie oft schädlich wirken. Denn die rückgezahlten Kapitalien müssten neue Anlagen suchen und fänden sie keine guten, so würden sie zu unsicheren und schlechten verwendet, woraus für die Volkswirtschaft die grössten Verluste entstehen könnten.

Es ist schon oben darauf hingewiesen, und es ist auch zweifellos richtig, dass eine sehr starke Tilgung Krisen verschärfen und auch Krisen hervorrufen kann, aber ebensogut kann die Kapitalrückzahlung durch den Staat volkswirtschaftlich von der günstigsten Wirkung sein, wenn sich in Zeiten der Hochkonjunktur Geldmangel einstellt. Ist aber das Schuldkapital im Auslande aufgenommen, so fallen die Bedenken der Schädigung der eigenen Volkswirtschaft ganz weg, da dann Zins- wie Kapitalrückzahlungen ins Ausland gehen. Ist die Zahlungsbilanz ungünstig, so kann allerdings leicht indirekt eine für die inländische Volkswirtschaft ungünstige Wirkung eintreten, indem durch die fällige, im Auslande zahlbare Schuld der Kurs der auf das Ausland lautenden Wechsel gesteigert und damit ein sogen. ungünstiger Wechselkurs mit nachfolgendem Abflusse von Metallgeld hervorgerufen werden kann, der dann wieder eine Erhöhung des Diskonts nach sich zieht d. h. der eigenen Volkswirtschaft das Geld verteuert.

Ferner: die Summen, die heute bei Tilgungszwang auf Schuldentilgung verwendet werden, sind kaum so gross, dass eine wesentliche Schädigung der Volkswirtschaft in der oben erwähnten Art eintreten könnte — sobald die Summen auf bewilligte Anleihen aufgerechnet werden, entfällt dieser Punkt ja ganz — und schliesslich ist doch der ganze Einwand kein Grund gegen obligatorische Schuldentilgung. Er richtet sich gegen jede Tilgung. Gewiss werden sich aus den Kapitalrückzahlungen Schädigungen der Staatsgläubiger und damit mittelbar auch oft des Staates selbst ergeben, aber sie müssen doch zurücktreten hinter dem grossen Interesse,

das der Staat daran hat, keine allzu hohe Schuldenlast zu haben, gegenüber dem Nutzen, den es für den Staat und die gesamte Volkswirtschaft mit sich bringt, wenn sie infolge von Schuldentilgung nicht den vielfachen Nachteilen einer hohen Staatsschuld ausgesetzt sind.

Ein Grund, der früher für die Zwangstilgung sprach, ist heute weggefallen: In früheren Zeiten wirkte die regelmässige Tilgung kurssteigernd, und der Staat konnte daher seine Anleihen, sobald er sie nach einem Plane zu tilgen versprach, zu besserem Kurse, also billiger aufnehmen, heute kaum mehr. Als der Staat noch zu leiden hatte unter der Anschauung, dass er von allen Schuldnern der unsicherste sei, gab es den Gläubigern doch ein Gefühl grösserer Sicherheit, wenn man aus den Tilgungen ersah, nicht nur, dass der Staat seine Pflichten gegen die Gläubiger pünktlich erfüllte, sondern dass man damals, als das Börsenwesen noch nicht so entwickelt war, auch die Sicherheit hatte, wieder zu seinem Gelde zu gelangen, und zwar, was für die damalige Zeit plötzlicher starker Kursschwankungen sehr von Bedeutung war, infolge der Auslosung zum Nennwerte der Papiere, auch wenn ihr Börsenkurs unter pari stand. Das alles ist heute weggefallen[1]). Der Staat gilt als der sicherste Schuldner, die Kursschwankungen sind geringer geworden, und durch Verkauf auf der Börse kann man jederzeit seine Papiere in Geld umsetzen, während man andererseits sich nicht der Gefahr aussetzt, sein Geld infolge Auslosung des Papieres zu ungelegener Zeit zurückzuerhalten.

Nach diesen für alle Zwangstilgungssysteme in gleicher Weise gültigen Bemerkungen werden nunmehr die verschiedenen Arten in ihren Besonderheiten zu betrachten sein.

2. Besonderer Teil.

a. Die Tilgungsfondssysteme.

§ 1. Das System des Dr. Price.

Die ältesten Versuche, zu einer fortgesetzten effektiven Staatsschuldentilgung zu gelangen, bewegen sich alle in der Richtung, diese zu ermöglichen durch Errichtung einer besonderen, von der

1) Wenigstens für die Mehrzahl der Staaten. Für unsichere Schuldner spielen jene Momente auch heute noch eine erhebliche Rolle.

sonstigen Finanzverwaltung völlig abgetrennten Kasse, die aus den ihr überwiesenen Summen die Verzinsung und Tilgung der Staatsschuld nach fest bestimmten Plänen, ohne Rücksichtnahme auf die günstige oder ungünstige Finanzlage des Staates, zu besorgen hatte.

Von den verschiedenen Arten solcher Tilgungskassen ist der 1786 von Pitt in England eingeführte Dr. Pricesche Tilgungsfonds am bekanntesten geworden und hat am häufigsten Nachahmung gefunden.

Er soll deshalb zum Ausgangspunkt der nachfolgenden Betrachtung gemacht werden und die anderen Tilgungsfondssysteme nach Besprechung dieses behandelt werden, wenngleich sie teilweise bereits vor demselben angewendet wurden.

Als die englische Staatsschuld infolge des nordamerikanischen Freiheitskampfes gewaltig gewachsen war, während die bisherigen Versuche, eine fortgesetzte Tilgung zu bewirken, binnen kurzer Frist misslungen waren, erfolgte 1786 durch Pitt die Einführung des ihm von Dr. Price vorgeschlagenen Tilgungssystems unter voller Zustimmung der englischen Nation, die dadurch binnen kurzem ihrer Schulden ledig zu werden hoffte.

Das Wesen dieses Systems bestand darin, dass die Zinseszinsrechnung in das Staatsschuldenwesen eingeführt wurde. Es wurde ein Tilgungsfonds geschaffen und dieser Fonds jährlich mit 1 Mill. Pf. St. dotiert. Mit diesem Gelde wurden Staatsschuldverschreibungen aufgekauft. Diese wurden aber nicht vernichtet, vielmehr musste die allgemeine Finanzverwaltung sie weiter verzinsen und den Betrag der Zinsen an die Tilgungskasse abführen. Diese kaufte dann im Betrage der jährlichen Dotation und der Zinsen neue Schuldverschreibungen auf, so dass sich ihr Besitz an solchen mit wachsender Schnelligkeit vergrössern musste und — so dachte Price und mit ihm ganz England — sie zuletzt die gesamte Staatsschuld aufgekauft haben würde. Die Schuld würde sich also, so sagte man, auf diese Weise binnen kürzerer oder längerer Frist, je nach der Höhe der Dotierung des Tilgungsfonds selbst verzehren. Dotierte man den Tilgungsfonds mit 1% des Anleihekapitals, so musste dieses eine Prozent mit Zinseszins die betreffende Anleihe bei einem Zinsfuss von 3% in 47, von 4% in 42, von 5% in 37 Jahren wieder einbringen. So hoffte man in England binnen 50 Jahren von der ganzen Staatsschuld befreit zu sein, ein Gedanke, der in der damaligen Zeit, in welcher die Staatsschuld

noch immer als ein grosses Uebel betrachtet wurde, leicht viele zu Anhängern dieses Systems machte. Ihre Zahl steigerte sich noch durch die bedeutende Wirkung, die die Einführung des Tilgungsfonds, in der man einen Beweis des festen Willens der Staaten sah, ihren Schuldverpflichtungen aufs genaueste nachzukommen, auf die Kurse hatte. In wenigen Monaten stieg nach Einführung desselben die 3%ige englische Rente von 55 auf 75, die 4%ige von 75 auf ungefähr 100 [1]). Ebenso hob sich die französische 5%ige Rente 1816 nach Einführung der caisse d'amortissement binnen kurzem über pari und dieselbe Erfahrung machte nach 1817 Oesterreich [2]).

Wie kam es, dass dieser Tilgungsfonds die Hoffnungen, die man auf ihn gesetzt hatte, nicht erfüllte, dass er in allen Staaten nach einem längeren oder kürzeren, mehr oder minder erfolglosen Dasein wieder abgeschafft wurde?

Zunächst enthält ja jene Begründung eine grosse Lüge, eine grosse Selbsttäuschung. Die Tilgung geschieht nicht von selbst, geht nicht automatisch vor sich. Vielmehr müssen sie die Steuerzahler aufs härteste fühlen, wenn sie infolge der gleichbleibenden Zinslast unter einem ungemilderten Steuerdruck zu leiden haben, während auf der anderen Seite der Tilgungsfonds zu immer gewaltigerer Grösse heranwächst. So wird der Aerger der Steuerzahler über diese Last, von der man keinen Nutzen zu sehen vermag, wenigstens zunächst keinen, immer mehr anschwellen, und wenn auch jene Männer, die ihn eingeführt haben, es vielleicht durchsetzen können, ihn aufrecht zu erhalten — und das ist nicht immer der Fall gewesen —, wenn eine neue Regierung an ihre Stelle tritt, wird diese oft sich populär zu machen suchen, indem sie den Tilgungsfonds ganz abschafft, oder doch die darin angesammelten Schuldverschreibungen tilgt, dadurch die für Verzinsung der Schuld erforderliche Summe herabsetzt und die Steuern entsprechend ermässigt.

Allein auch ohne solchen Wechsel in der Regierung wird es schwer genug sein, die planmässige Tilgung durch den Tilgungsfonds bis zum Ende durchzuführen.

Solche Tilgungspläne erstrecken sich ja immer auf eine gewaltige Reihe von Jahren, und niemand kann voraussehen, was für Anforderungen in dieser Zeit an den Staat herantreten werden.

---

1) M. Cucheval-Clarigny. 2) L. v. Stein II 384 ff.

Es ist geradezu undenkbar, dass auch nur in einer Zeit von 37 Jahren keine ausserordentlichen Ereignisse eintreten werden, die an den Staat grosse finanzielle Erfordernisse stellen, deren sofortige Befriedigung wichtiger erscheint als Schuldentilgung. In erster Linie ist hier natürlich an kriegerische Ereignisse zu denken, aber auch Ueberschwemmungen, Missernten, industrielle Krisen können bei gleichzeitigen Steuerermässigungen, Tarifherabsetzungen etc. die Aufwendung beträchtlicher ausserordentlicher Ausgaben zur zwingenden Notwendigkeit machen.

In solcher Lage wird man an den anderen Staatsausgaben zu sparen suchen und in erster Linie die Dotation des Tilgungsfonds aus dem Etat streichen, oder man behält die Dotation bei, benutzt sie aber nicht zur Schuldentilgung, sondern zu den allgemeinen Staatsausgaben, indem man gleichzeitig beim Tilgungsfonds eine der Dotation entsprechende Anleihe macht, diesem damit die Baarkapitalien wieder nimmt und sie durch Schuldverschreibungen ersetzt, sofern man den Fonds selbst überhaupt unberührt lässt. Meist wird auch dies nicht der Fall sein. Vielmehr wird man, um auch die für die Zinszahlungen erforderlichen Summen zu ermässigen, leicht dazu kommen, die angesammelten Schuldverschreibungen zu vernichten und damit den Fonds ganz aufzuheben.

Von dem französischen Tilgungsfonds vom Jahre 1816 wurden 1833 von den für die Tilgung ausgesetzten 95 Mill. Fr. 79 für allgemeine Staatsausgaben und nur 16 Mill. zur Tilgung verwendet[1]), und während der Julimonarchie 1830—1848 wurden im ganzen 911 Mill. Fr., die dem Tilgungsfonds gehörten, zur Bestreitung des allgemeinen Staatsaufwandes benutzt[2]); 1848 wurde der Fonds dann ganz aufgehoben und seine Gelder anderweit verwendet, und nach Neueinführung im Jahre 1859 wurden bereits für 1860 die Zahlungen wieder ausgesetzt[3]).

Ebenso beschränkte Oesterreich seine 1817 errichtete Tilgungskasse bereits im Jahre 1829, indem es die jährliche Dotation aufgab und nur die Zinsen der bereits angesammelten Schuldverschreibungen zum Neuankauf von solchen bestimmte.

Man hatte gedacht, diesen Eventualitäten aus dem Wege zu gehen, indem man die Verwaltung des Fonds völlig von dem Finanzministerium trennte und als unabhängige Behörde neben das-

1) M. Cucheval-Claringny. 2) Roscher II 328.
3) M. Cucheval-Claringny.

selbe stellte. Natürlich konnte der erhoffte Erfolg nicht eintreten. Formell kann man die Staatsschuldenverwaltung freilich unabhängig machen, bewirken, dass nicht das Interesse der jeweils an der Regierung befindlichen Männer etwa die Wahl der zu tilgenden Anleihen, den Zeitpunkt der Tilgung und andere Punkte untergeordneter Bedeutung beeinflusst, materiell kann damit aber doch nur wenig erreicht werden.

Man kann doch nicht die Staatsschuldenverwaltung der Gewalt der gesetzgebenden Faktoren des Staates entziehen, in deren Beschlüssen sich der Staatswille äussert und über welchem eine höhere Macht nicht steht.

Es ist ein zweifelloses Verdienst der Errichtung der Tilgungsfonds, dass durch sie zuerst die Staatsschuldenverwaltung so unabhängig hingestellt wurde, wie sie heute in allen zivilisierten Staaten dasteht, dass in die verwaltungstechnischen Grundsätze nicht jeder Minister nach Gutdünken eingreifen kann, und dass die Mittel, die vom Staate zur Schuldentilgung angewiesen sind, auch wirklich dazu benutzt werden, aber man durfte sich von dieser Einrichtung nicht Dinge versprechen, die sie unmöglich erfüllen konnte.

In den ersten Jahren nach Begründung des Tilgungsfonds war die Gefahr der Aussetzung der Dotierung oder gar der Aufhebung des Fonds nirgends vorhanden, vielmehr wurde eifersüchtig über die Erhaltung und jährliche Dotierung desselben gewacht.

So hat England auch in den Jahren des Krieges gegen Frankreich, der jährlich die gewaltigsten Ausgaben erforderte, in der festen Ueberzeugung, dass ihm der Tilgungsfonds sichere Erlösung von jeder auch noch so grossen Staatsschuld bringen werde, nicht nur an der jährlichen Dotation desselben unbedingt festgehalten, vielmehr steigerte es dieselbe in jenen Zeiten noch, sodass sie sich 1815 auf 15 Mill. Pf. St. belief und tilgte damit von 1784—1815 auch 188,5 Mill. Pf. St. [1])

In den Friedensjahren war die Tilgung von sichtlichem Erfolge. Die Staatsschuld sank von 250 Mill. Pf. St. (1784) auf 240 Mill. (1793 [2]). Sobald aber der Krieg mit Frankreich ausbrach, wurde eine Herabminderung der Schuld durch die Tilgung nicht mehr erreicht; die Staatsschuld stieg vielmehr bis auf 840 Mill. Pf. St. (1815), und hatte man durch Tilgung jener 188,5 Mill. 9,2 Mill.

1) H. d. St. Art. Staatsanleihen. 2) L. v. Stein II. 356.

Pf. St. an Zinsen erspart, so betrug die Zinsausgabe für die neu für Tilgungszwecke aufgenommenen Anlehen 9,7 Mill. Pf. St. [1])

Aehnlich ging es Frankreich, das in den Jahren 1816—1834 105 Mill. Fr. verlor, indem es seine Rente zu $18^3/_4$ Fr. tilgte, dagegen zu $15^3/_4$ Fr. die zur Tilgung notwendigen neuen Beträge ausgab [2]).

Diese unangenehme Folge versuchte man zu vermeiden, indem man den Tilgungsfonds selbst auf die Summen subskribieren liess, die man für ihn aufnahm. Wenn das aber nun Jahre hindurch geschah, so fragte man sich mit Recht, wozu diese ganze Einrichtung da sei, wenn sie nichts bewirke, als eine Umrechnung bei dauernder Vermehrung der Schulden und damit der Zinslast. Da ferner die Anleihen, meist auch zugleich für andere Zwecke aufgenommen wurden und dann die für den Tilgungsfonds notwendigen Summen überstiegen, musste das einstige Verhältnis von Staatsschuld und Tilgungsfonds rasch sinken, wenn nicht dem Tilgungsfonds von jeder Anleihe ausser dem für ihn bestimmten Teil noch eine Summe aus der neuen Anleihe zur Amortisation derselben ausbezahlt wurde. Es konnte also auch der nicht für den Tilgungsfonds notwendige Teil der Anleihe nicht in seinem ganzen Betrage zu den Zwecken verwendet werden, zu welchen er aufgenommen war, sondern auch hiervon wanderte wieder ein gewisser Prozentsatz in den Tilgungsfonds und erforderte Zinsen, ohne dass das Geld etwas genützt hatte. Solange man diese wieder durch Anleihen deckte, war die Mehrbelastung nicht zu merken, sobald man aber davon absah, sah man sich, je länger man es so getrieben hatte, einem um so grösseren Defizit gegenüber, das nun durch Steuern gedeckt werden musste. Sobald aber dieser Moment eintrat, musste es unerträglich erscheinen, dass auf der einen Seite ein Fonds stand, gewaltig hoch und den Etat stark belastend, ohne sichtbaren Nutzen für den Staat, während auf der anderen der Steuerdruck unerträglich war und eben nur infolge der hohen Ansprüche des Tilgungsfonds nicht gemildert werden konnte. All dieses musste zur Abschaffung der Tilgungsfonds führen. Die hohen Posten, die für die Schuldentilgung eingesetzt waren, hatte man stets nur unwillig und nur mit der Hoffnung auf den endgültigen Erfolg ertragen. Jetzt wo man diesen eher ferner gerückt sah, konnte nichts mehr die Aufrechterhaltung des Fonds rechtfertigen, und so beseitigte ihn England 1829, und die anderen Staaten folgten

1) H. d. St. Art. Staatsanleihen. 2) H. d. St. Art. Staatsanleihen.

früher oder später seinem Beispiele.

Auch für die Volkswirtschaft hatte der Tilgungsfonds nicht unerhebliche Nachteile gebracht. Durch jene fortgesetzte starke Tilgung unter gleichzeitiger Geldaufnahme war eine unnötige Unruhe in den Kapitalmarkt hineingetragen. Immer wieder wurden Kapitalien frei, die sich nach neuen Anlageplätzen umsehen mussten. Diese wurden nun zwar in den neuen Anleihen geboten. Die Unruhe des Hin und Her blieb. Werden aber solche neue Anlageplätze nicht geboten, so überschwemmt man den Markt mit Kapitalien und drückt in ungerechtfertigter Weise den Zinsfuss. Die Hervorhebung dieses Interesses der Gläubiger ist zwar vorher als hinter dem Interesse des Staates an Schuldentilgung stehend zurückgewiesen worden, und muss auch bezüglich der heutigen Tilgungsarten zurückgewiesen werden, da es sich heute meist nur um verhältnismässig geringe Summen handelt. Durch seinen Tilgungsfonds trieb dagegen England, wie wir gesehen haben, in den letzten Jahren vor 1815 jährlich 15 Mill. Pf. St. = 300 Mill. Mark auf die Suche nach neuen Anlageplätzen.

So ist der Tilgungsfonds in der Praxis fast völlig verschwunden. In der Theorie hat er in Roscher einen Verteidiger gefunden, aber doch auch wohl nur deshalb, weil dieser an der Zwangstilgung festhalten wollte, aber ein besseres Mittel hierzu nicht angeben konnte. Abgesehen von diesem Zwang zur Tilgung, die ihrer Natur nach aus den ordentlichen Staatseinnahmen erfolgen soll und dem sich hieraus, falls die Staatseinnahmen dazu nicht ausreichen, ergebenden Zwang zur Einführung neuer Steuern, findet Roscher, der freilich noch immer der nach seinen geschichtlichen und sonstigen Bemerkungen über die Tilgungsfonds der verschiedenen Staaten, einigermassen unverständlichen Ansicht huldigt, dass „bei konsequenter Festhaltung desselben England längst schuldenfrei dastehen würde“ [1]), den Hauptvorteil darin, „dass ein Tilgungsfonds zugleich einen gewaltigen Kriegsfonds darstelle“. Das ist zweifellos richtig, allein es lässt sich, wie zu zeigen sein wird, auch auf andern, mit weniger Nachteilen verknüpften Wegen erreichen.

Auf die Geschichte der Tilgungsfonds der verschiedenen Staaten, die oft und eingehend dargestellt ist [2]), soll nicht näher eingegangen werden. Zur Bestätigung des oben Gesagten mögen

1) II. 326.

2) Z. B. bei L. v. Stein II. 3, 373; Roscher § 141 Anmerkungen.

nur kurz folgende Zahlen dienen.

Englischer Tilgungsfonds: Eingeführt 1786, Erhöhung der Dotation 1792, Abänderungen 1802, 1813, 1819, 1823, 1828, Abschaffung 1829.

Französische caisse d'amortissement: Gegründet 1816, Erhöhung der Dotation 1817, 1825, Abänderung 1830, Herabsetzung der Dotation 1833, Suspension 1848, Neueinführung 1859, Suspension 1860, dritte Einführung 1866, Suspension 1871.

Oesterreichischer Tilgungsfonds: Eingeführt 1817, eingeschränkt 1829, aufgehoben 1859.

§ 2. Das preussische System von 1820.

Wie oben gezeigt, waren alle Tilgungsfonds, die nach dem Price'schen System des Zinseszinses arbeiteten, nach kürzerer oder längerer, meist gleich erfolgloser Wirksamkeit abgeschafft, meist weil sich in Zeiten aussergewöhnlicher Inanspruchnahme der Staatsmittel die Aufrechterhaltung derselben als nutzlos erwiesen hatte, während die an diese Fonds zu zahlende Zinslast einen auf die Dauer unerträglichen Steuerdruck schuf. Wenn im Gegensatz dazu der in Preussen eingerichtete Tilgungsfonds längere Zeit hindurch eine erfolgreiche Wirksamkeit entfaltete, so lag das zwar einerseits daran, dass in diesen Jahren der Erholung von der Napoleonischen Kriegsära der Staat keinerlei ausserordentliche Aufwendungen zu machen hatte, andererseits aber auch daran, dass man klug genug gewesen war, ein allzustarkes Anwachsen des Fonds durch den Zinseszins zu verhindern.

Als im Jahre 1820 die durch die Kriegszeiten von 1806 bis 1815 in die ärgste Verwirrung geratenen Finanzen des preussischen Staates wieder einigermassen in Ordnung gebracht waren, erging behufs Regelung des Staatsschuldenwesens die Verordnung vom 17. Januar 1820. Sie erklärte zunächst den Staatsschuldenetat „für immer geschlossen, und zur Aufnahme eines neuen Darlehens, falls dieses künftig zur Erhaltung des Staates oder Förderung des allgemeinen Besten nötig werden sollte, die Zustimmung und Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung für erforderlich", setzte die verzinsliche Staatskapitalschuld auf 180 Mill. T. fest, wozu noch 26 Mill. T. Provinzialschulden kommen, die auf anderen Etats standen, insgesamt also 206 Mill. T., garantierte dann Zins- und Tilgungssumme durch das gesamte

Vermögen des Staates, und wies zur Zahlung dieser Summen gewisse Staatseinkünfte an.

Sie bestimmte weiter in Art. V:

„Zur allmählichen Abtragung aller verzinslichen Schulden, — insoweit solche nicht schon, wie bei den Anleihen im Auslande, durch besondere Verträge, bei denen es sein unabänderliches Bewenden behält, anderweit festgesetzt ist, — bewilligen wir für immer ein Prozent jährlich von der gegenwärtigen Höhe des Schuldkapitals zu einem allgemeinen Tilgungsfonds."

Zu dieser jährlichen Dotation sollten die aus der allmählichen Abtragung der Schuld entstehenden Zinsersparnisse fortgesetzt hinzutreten nur bei zwei Schuldposten im Gesamtbetrage von etwa 3 800 000 T. [1]). Für die gesamte übrige Schuld wurde bestimmt, „dass vom 1. Januar 1823 ab die Zinsersparnisse nur in Zeitabschnitten von zehn aufeinander folgenden Jahren hinzutreten sollten", d. h. der Fonds sollte 10 Jahre hindurch mit Zinseszins wachsen, dann aber sollten die angesammelten Schuldverschreibungen vernichtet werden und der Fonds von neuem für 10 Jahre die Tilgung vermittelst Dotation und Zinseszins beginnen, „um so den Bedarf zur Verzinsung von Zeit zu Zeit vermindern und dadurch unsern Untertanen bei Entrichtung der Abgaben nach und nach Erleichterungen gewähren zu können."

Die zur Tilgung erforderlichen Beträge an Schuldverschreibungen sollten durch freihändigen Ankauf, im Falle aber die Staatsschuldverschreibungen über pari standen, durch Auslosung zum Nennwerte beschafft werden.

Zur Ausführung dieser Bestimmungen wurde — hier zeigt sich der schon oben erwähnte Vorteil der Einführung der Tilgungsfonds — eine besondere Behörde, die „Hauptverwaltung der Staatsschulden" errichtet.

Auch hier zeitigte die Einrichtung des Tilgungsfonds ein starkes Steigen der Kurse. Der Kurs der 4% Anleihe, der bisher auf 70—71 gestanden hatte, stieg, wenn auch nicht ohne Rückschläge auf $101^{7}/_{12}$ (März 1830) [2]).

Man hatte also glücklich den Fehler vermieden, den bisher alle Staaten mit Tilgungsfonds, noch 4 Jahre vorher Oesterreich,

1) 1. Den alten churmärkischen landschaftlichen Obligationen 3 234 890 T. 23 sgr. 8 Pf. 2. Einzelnen Passiven, auf besonderen Verschreibungen 598 535 T. 17 sgr. 2 Pf., zusammen 3 833 426 T. 10 sgr. 10 Pf.

2) Schwarz-Strutz S. 14.

mit der Einrichtung der dauernd fortgesetzten Zinseszinstilgung gemacht hatten. Freilich warf man dabei das Grundprinzip einigermassen über den Haufen, aber man hatte Erfolg damit. Nicht, dass jene Zusicherung des Königs von der Abgaben-Erleichterung häufig eingetreten wäre, — das geschah nur einmal, als im Jahre 1843 der Monopolpreis für die Tonne Salz von 15 auf 12 T. herabgesetzt wurde [1]), — allein der Fonds blieb doch bis 1869 in ununterbrochener Tätigkeit, ein Fall, der in der Geschichte der Tilgungsfonds, wie wir gesehen, einzig dasteht, und hat während dieser Zeit die Schuld beträchtlich vermindert oder doch eine starke Erhöhung derselben nicht zugelassen. In den Jahren 1822 bis 1849 wurden getilgt 86,5 Mill. T. [2]). Dagegen waren, entgegen jedenfalls dem Geist der Verordnung von 1820, eine Reihe neuer Anleihen aufgenommen worden, und so stellte sich die verzinsliche Schuld 1849 auf 132 Mill. T. (gegen 206 i. J. 1820) mit einer Tilgung von 2,4 Mill. = 1,7% [3]).

Seit dem Jahre 1848 ging man jedoch von den bewährten Prinzipien der Verordnung von 1820 ab. Die Anleihen der folgenden Jahre mussten zu hohem Zinsfusse aufgenommen werden, und um sie möglichst rasch wieder abzuzahlen, liess man dem auch hier mit 1% jeder Anleihe festgesetzten Tilgungsfonds die Zinseszinsen ununterbrochen zuwachsen. Zwar war dieser Bestimmung durch die zweite Kammer die Klausel zugefügt worden, dass dies nur geschehen solle „solange nicht durch ein späteres Gesetz anders bestimmt werde", allein das geschah nicht. Die Folgen zeigten sich in den seit 1856 fortgesetzt im Herrenhaus eingebrachten Anträgen auf Verminderung der Schuldentilgung, und sicherlich hat jene Bestimmung das ihre zum schliesslichen Falle des Tilgungsfonds im Jahre 1869 beigetragen.

Freilich blieb die starke Tilgung der preussischen Anleihen nach 1848 nicht ohne Erfolg. Die preussische Staatsschuld wuchs von 1850—1868 nur von 135 auf 270 Mill. T., obwohl in jene Zeit die Kriege von 1864 und 1866 fielen, und war mit jenem Betrage nur um 64 Mill. T. höher als die Staatsschuld des Jahres 1820 [4]).

Als nunmehr aber noch die starken Tilgungsprozente der Schulden der neuerworbenen Landesteile hinzutraten, wurde die

---

1) Richter S. 222. 2) Schwarz S. 21. 3) Schwarz S. 21.
4) Schwarz S. 21.

Tilgungssumme zu hoch, als dass sie lange hätte aufrecht erhalten werden können. Es mussten z. B. die hohenzollernschen Schulden — freilich nur ein Kapital von 87000 T. mit 10%, die hessen-homburgischen — 130000 T. — mit 23% des Schuldkapitals getilgt werden. Aber auch die bedeutende hannoversche Staatsschuld von $21^1/_3$ Mill. T. verlangte die immerhin recht beträchtliche Tilgung von 4,7% des Schuldkapitals[1]).

So stieg der Prozentsatz der Tilgung der gesamten preussischen Staatsschuld von 1,7% im Jahre 1860 auf 2,4% = 6,4 Mill. T. im Jahre 1868[2]).

Dieser Betrag aber war zu hoch, und es fand das Wort des englischen Staatskanzlers Hicks-Beach, dass wenn die Amortisation übertrieben, damit der Weg zu ihrer Abschaffung gebahnt werde[3]), auch hier seine Bestätigung.

Denn bei der schlechten Finanzlage des preussischen Staates Ende der 60er Jahre erschien eine so hohe Tilgungssumme als den Etat zu stark belastend. Daher wurde im Konsolidationsgesetz von 1869 die Zwangstilgung für die durch dies Gesetz geschaffene konsolidierte Anleihe, etwa die Hälfte der gesamten Staatsschuld aufgehoben.

Der der Zwangstilgung noch fernerhin unterliegende Teil wurde infolge der grossen Tilgungen, wie oben gezeigt, immer geringer und hatte bereits Mitte der 70er Jahre kaum Bedeutung mehr.

Der preussische Tilgungsfonds zeigt ein wesentlich anderes Bild, als die der anderen vorerwähnten Staaten. Hier ist eine deutlich sichtbare Herabminderung der Schuld erreicht worden. Zweifellos lag dies zum allergrössten Teile daran, dass in der Zeit, in der die Hauptwirksamkeit des Fonds lag, das Finanzwesen des Staates durch keinerlei ausserordentliche Vorkommnisse erschüttert wurde, Preussen, was die Staatseinnahmen betraf, sich auf dem aufsteigenden Aste seiner Entwickelung befand und während der ganzen Zeit Anleihen nur in recht geringen Beträgen aufzunehmen gezwungen war. Aber zu einem nicht zu geringen Teile darf man den Erfolg doch auch jener weisen Beschränkung der Zinsesverzinsung zuschreiben, denn sie allein ermöglichte es, dass der Fonds so lange lebensfähig blieb.

1) Richter S. 232. 2) Schwarz S. 21.
3) Zit. bei Inhülsen im Finanz-Archiv XVII S. 913.

§ 3. Walpoles sinking fund.

Als eine dritte Art von Tilgungsfonds, zeitlich die erste, ist noch der von Walpole 1715 gegründete sinking fund zu erwähnen, der aber eine ebenso kurze wie bedeutungslose Rolle gespielt hat.

Dieser sinking fund stellt den ersten Versuch dar, eine planmässige Herabminderung der gesamten Staatsschuld zu erreichen.

Bis dahin hatte das englische Parlament für jede neu aufgenommene Schuld eine besondere Steuer zur Deckung der Zinsverpflichtungen bestimmt. Als 1716 die Schuld von einer 6%igen in eine 5%ige umgewandelt wurde, vereinigte Walpole alle die einzelnen Steuern in drei Fonds, die die Verzinsung aller Anleihen sicherstellen sollten. Die infolge der Konvertierung ersparten Zinssummen sollten einen vierten Fonds, den sinking fund, bilden, der zur Tilgung der Schulden vermittelst Ankauf von Staatsschuldverschreibungen verwendet werden sollte. Diese sollten jedoch — dies ist der grosse Unterschied gegen den Dr. Priceschen Tilgungsfonds — nicht aufbewahrt und weiter verzinst, sondern vernichtet werden.

Der Fonds beabsichtigte also eine langsame Tilgung bei fortschreitender Verminderung der den Steuerzahlern durch die Schuld aufgebürdeten Lasten. Anfangs ging alles nach Wunsch, bald aber wurde die ohnehin schon recht langsame Tilgung noch mehr verlangsamt, indem auf den Tilgungsfonds neue Anleihen basiert wurden, und ihm deren Verzinsung übertragen wurde, ohne dass ihm neue Einnahmen zugewiesen worden wären [1]), so dass die für die Tilgung bleibende Summe eine beträchtliche Beschränkung erfuhr.

Seit 1735 wurde der sinking fund von seinem Begründer selbst aus politischen Gründen ganz zur Deckung anderer Staatsausgaben verwendet. Er bestand seit dieser Zeit nominell noch weiter, von einer Tilgung aus ihm war keine Rede mehr.

So nahm dieser Versuch binnen kurzer Zeit ein Ende, welches er nicht verdient hatte. Denn die Tilgung war nicht unbeträchtlich gewesen: 8328354 Pf. St. in den Jahren 1723—1739 bei einer Staatsschuld von etwa 50 Mill. Pf. St.[2]), und nicht nur den Gedanken einer einheitlichen planmässigen Schuldentilgung überhaupt hatte dieser Fonds zum erstenmale verwirklicht, auch

1) Sänger S. 12. 2) Köppe S. 23—25.

die Art der Verwirklichung, die Verwendung der infolge von Konvertierungen ersparten Zinssummen war praktisch und leicht durchführbar gewesen. Auch für die heutige Zeit hat dieser Gedanke keineswegs seine Richtigkeit verloren. Er hat in etwas anderer Weise in neuester Zeit in Württemberg Verwirklichung gefunden, indem dieses 1903 seine Staatsschuld konvertierte und gleichzeitig die Schuldentilgung wieder einführte [1]), und es ist und bleibt, falls nicht die Herabsetzung der Lasten für die Staatsschuld aus Gründen des allgemeinen Wohles dringend erforderlich ist, der Zeitpunkt einer Konversion der geeignetste Moment um einen gesetzlichen Zwang zur Tilgung einzuführen. Die Lasten für die Schuld werden nicht vergrössert, wohl aber durch Tilgung der Vermögensstand des Staates verbessert; unter diesen Gesichtspunkten wird die Einführung des Tilgungszwanges am ersten durchzusetzen sein.

Das Fehlen der Tilgung durch Zinsesverzinsung entkräftet bei diesem System viele der Einwürfe, die sonst gegen die Tilgungsfonds geltend zu machen waren. Wenn es trotzdem heute keine Anwendung mehr findet, so liegt dies wohl daran, dass eine zwangsmässige Tilgung auch auf anderem Wege zu erreichen ist, als durch Absonderung bestimmter Einnahmen zu diesem Zwecke, insbesondere nachdem man mehr und mehr zu der Erkenntnis gelangt ist, dass Einheit des Etats eines der ersten Erfordernisse der geregelten Finanzwirtschaft bleibt.

§ 4. Tilgungsfonds für die einzelnen Anleihen.

Walpole stellte, wie oben gesagt, zum ersten Male einen einheitlichen Tilgungsfonds für die ganze Staatsschuld auf. Vorher war die Tilgung in England in der Weise gesichert gewesen, dass das Parlament für jede Anleihe besondere Einnahmen anwies, aus welchen die Verzinsung und Tilgung derselben, mit oder ohne Zuwachs der durch die fortschreitende Tilgung ersparten Zinsen zu bestreiten war. Damit wurde, wenn mehrere Anleihen in dieser Weise mit Tilgungsfonds ausgestattet waren, tatsächlich dieselbe Wirkung erreicht, die nachher der Pricesche Tilgungsfonds hatte oder haben sollte. Aus diesem Grunde hatte aber diese Art zu tilgen auch dieselben grossen Nachteile, etwas abgeschwächt dadurch, dass auch bei fortgesetzter Zinsesverzinsung der für die Staatsschuld erforderliche Betrag sank, sobald eine der Anleihen

1) Finanz-Archiv 1904. Bd. XXI S. 430 f.

ganz in dem Fonds wieder aufgesammelt war und dann vernichtet wurde. Dafür ergaben sich mancherlei Nachteile für die Finanzverwaltung durch die verschiedenen Tilgungsbestimmungen der einzelnen Anleihen, durch die Schwierigkeit, die darin lag, jeder Anleihe auch die für sie bestimmten Gelder zuzuführen und durch den Zwang jährlich einen bestimmten Betrag einer bestimmten Anleihe zu tilgen, auch wenn Aussetzen der Tilgung gerade dieser Anleihe bei verstärkter Tilgung einer anderen aus irgend welchen Gründen viel vorteilhafter gewesen wäre.

Infolgedessen nahm man in England den Vorschlag Walpoles auf Vereinheitlichung des Tilgungsfonds mit Freuden an. Auf dem Festlande wurde die besondere Tilgung jeder Anleihe angewendet, bis die Einführung des Priceschen Tilgungsfonds sie ablöste.

Seitdem wurde dieses System für Staatsschuldentilgung nicht mehr benutzt. Dagegen leistet es gute Dienste für Tilgung der von den Unterverbänden des Staates, insbesondere den Städten aufgenommenen Anleihen.

Dass die Tilgung durch einzelne Tilgungsfonds eine Zukunft hat, ist aber schon infolge des Strebens der Staaten nach Vereinheitlichung ihrer Staatsschuld nicht anzunehmen. Auch ohne dieses aber erscheinen die Nachteile doch zu gross, als dass man sich zu einer Rückkehr zu diesem System entschliessen wird.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass Tilgungsfonds nicht unter allen Umständen zu verwerfen sind. Sobald man die Zinsesverzinsung in irgend welcher Weise beschränkt und so die für den Fonds aufzuwendenden Summen auf einer verständigen Höhe hält, kann manches damit erreicht werden. Die erste Vorbedingung ist und bleibt für diese wie für jede Tilgung freilich eine einigermassen von Störungen freie Entwickelung des Staatsfinanzwesens. Und das ist beim Tilgungsfonds von ganz besonderer Bedeutung, da er so leicht schon bei vorübergehenden finanziellen Schwierigkeiten abgeschafft werden kann, die Wiedereinführung aber stets Schwierigkeiten machen wird. Deshalb wird ein derartiger Fonds bei kleinen Staaten, die von den Ereignissen der Weltgeschichte seltener betroffen werden, seine Schattenseiten weniger erkennen lassen. Aber auch bei diesen fragt es sich, ob das Ziel sich nicht auf anderem Wege besser erreichen lässt; für grosse Staaten überwiegen in jedem Falle die Nachteile dieser Zwangstilgungsform.

Das Tilgungsfondssystem ist in Kleinigkeiten noch auf mannigfache Weise variiert worden. So zeigt z. B. die preussische Staatsschuld nach Uebernahme der Schulden der 1866 annektierten Länder eine wahre Musterkarte verschiedener Tilgungsfonds. Alle aber folgen sie ihrem Grundprinzip nach entweder dem Dr. Priceschen System der Tilgung vermittelst dauernd fortgesetzter Zinsesverzinsung, oder der preussischen mit epochenweiser Zinsesverzinsung, schliessen mitunter auch jegliche Zinsesverzinsung aus, oder sie schliessen sich einem System an, das heute als new sinking fund in England angewendet wird, mit den Tilgungsfonds aber wenig mehr als den Namen gemeinsam hat. Es gleicht dies System in weit höherem Masse der Prozentualtilgung und wird mit dieser zu besprechen sein.

b. Schuldentilgung mittels Lotterieanleihen.

Allen Lotterieanleihen ist das gemeinsam, dass die Gläubiger nicht nur über das W a n n der Rückzahlung im Ungewissen sind, sondern auch über das Wieviel. Es sind Anleihen, mit deren Tilgung in irgend einer Weise ein lotteriemässiges Ausspielen von Gewinnen verbunden ist.

Nicht zu den Lotterienanlehen zu zählen sind daher jene Anleihen, deren Tilgung zwar auch durch Auslosung vorgenommen wird, bei denen aber dabei keinerlei Gewinne verlost werden, sondern der Schuldbetrag zu pari zurückbezahlt wird und die Auslosung nur die Form bildet, in der die Tilgung vor sich geht, der Gläubiger also wohl in Ungewissheit ist über das Wann, nie aber über das Wieviel.

Ueber die eigentlichen Lotterieanleihen aber kann hier, wo sie bezüglich ihrer Verwertbarkeit für die Schuldentilgung zu betrachten sind, rasch hinweggegangen werden. Denn die Tilgung war bei ihnen stets Nebensache, freilich eine mit dem System unzertrennlich verknüpfte, der Hauptgrund für ihre Anwendung war doch immer der, dass man durch sie billigeren Kredit zu erhalten hoffte, oder, dass bei schwierigen Finanzverhältnissen die gewöhnliche Schuldform mit einfacher Verzinsung überhaupt oder wenigstens momentan „nicht mehr zog“ [1]), und dass dann, um das notwendige Kapital zu erlangen, die Reize eines Lotteriespieles für den Staatskredit nutzbar gemacht wurden.

1) Wagner S. 818.

Die Lotterieanleihen sind unter den verschiedensten Verlosungsplänen verwirklicht, alle aber, indem entweder

1. die Zinsen nicht jährlich bezahlt, sondern die Beträge derselben von Zeit zu Zeit als Gewinne verlost wurden, oder

2. indem ein unter dem Marktzinsfuss stehender Zinsbetrag jährlich ausgezahlt, der Unterschied als Gewinn ausgespielt wurde [1]).

Die Prämienausspielungen müssen dem Plane gemäss, ohne Rücksicht auf die Finanzlage, erfolgen, und es haben daher diese Anleihen alle Gründe gegen sich, die gegen einen bestimmten Tilgungszwang überhaupt geltend gemacht werden können. Und dies in besonders verstärktem Masse. Denn da der Ausspielungsplan, sobald der Gläubiger mit Rücksicht darauf dem Staate sein Geld gibt, den Inhalt eines Vertrages zwischen diesen beiden bildet, so muss die Ausspielung nach demselben auch unter den ungünstigsten Finanzverhältnissen vor sich gehen, wenn der Staat nicht seine Gläubiger benachteiligen will, während ein Aussetzen der Zahlungen an einen Tilgungsfonds und ebenso ein Aussetzen der Prozentualtilgung keinerlei Rechte der Gläubiger schädigt.

Ein weiterer Nachteil dieser Anleihenart ist, dass stets nur verhältnismässig kleine Summen auf diese Weise werden aufgenommen werden können. Insbesondere wenn gar keine Zinsen gezahlt werden, werden sich schwerlich viele Leute finden lassen, die das Risiko eingehen werden. Bei der anderen Art, wenn geringe Zinsen gezahlt werden, mag dies eher der Fall sein, dann aber kommt wieder das Bedenken, dass, je grösser die Anleihe ist, je länger die Ausspielung dauert, desto geringer die Aussicht ist, das Kapital bald wieder herausgezahlt zu bekommen, was dann wieder die Zahl der Mitspieler in ziemlich engen Grenzen halten wird.

Dementsprechend haben nur wenig Lotterieanleihen hohe Beträge aufzuweisen. Die grösste war eine von Oesterreich im Jahre 1860 im Betrage von 200 Mill. Gulden aufgenommene. Die wenigen preussischen Lotteriеanleihen weisen keine sehr hohen Beträge auf. Es wurden in dieser Form aufgenommen:

1796 = 3 Mill. T. 1832 = 12 Mill. T.
1821 = 30 Mill. T. 1855 = 15 Mill. T. [2])

---

1) Es lässt sich noch eine dritte Art von Lotterieanleihen denken, bei der auch das Kapital ausgespielt wird. Soweit ich es feststellen konnte, ist sie jedoch von Staaten nicht angewandt worden. Das wäre ja auch eine reine Geldlotterie und könnte nicht viel Erfolg haben, da das Wagnis zu gross ist.

2) Richter S. 220.

Gegen die Lotterieanleihen spricht des weiteren, dass es unmöglich ist, den einmal festgesetzten Zinsfuss herabzusetzen.

Und schliesslich ist noch gegen sie der moralische Gesichtspunkt der Verderblichkeit des Lotteriespieles geltend zu machen, der um so mehr ins Gewicht fällt, je grösser einerseits die Verlustmöglichkeit, je kleiner andrerseits der Betrag der Lose ist[1]), wenngleich auch Staatsanleihen in Lotterieform nicht in demselben Masse zu verurteilen sind, wie reine Lotterien, bei denen auch das Kapital aufs Spiel gesetzt wird, während die Rückzahlung desselben bei den gebräuchlichen Formen der Lotterieanleihen gesichert ist.

Allein Schäffle betont schon 1884, dass man in Deutschland gut tut, diesen Gesichtspunkt nicht zu sehr in den Vordergrund zu schieben[2]), und auch heute wird man dies beherzigen müssen, da die im Deutschen Reiche geeinigten Staaten unter Führung Preussens gegen einander die strengsten Massregeln ergreifen, um ihren Staatslotterien einen möglichst hohen Ertrag zu sichern und die unlautere Konkurrenz der Staatslotterien anderer deutscher Bundesstaaten nach Möglichkeit zu unterdrücken[3]).

Die Lotterieanleihen sind also als Anlehensform abzulehnen, da sie ausser einer augenblicklichen Verbilligung des Kredits dem Staate keinerlei Nutzen bringen, und auch ihre Tilgung mit mancherlei Nachteilen verbunden ist.

Heute sind sie auch völlig abgekommen.

---

1) Der Nennwert der Lose der Meininger Prämienanleihe beträgt 7 Guldn.

2) a. a. O. Jahrg. 1884 S. 140.

3) Eigenartige und immerhin bemerkenswerte Ansichten äussert Justi in seiner 1755 erschienenen „Staatswirtschaft“ über „die Einwürfe gegen die Moralität dieser Anstalten“: „ob man zwar gar nicht leugnen will, dass nicht dabey viele Menschen wider die Pflichten sündigen sollten, die sie sich selbst und den Ihrigen schuldig sind, oder sonst ungerechte Gedanken und Absichten dabey haben könnten: so folget doch daraus gar nicht, dass sie (die Lotterieanleihen) der Staat nicht zulassen oder selbst gebrauchen sollte. Es ist genug, dass es an sich selbst den strengsten Grundsätzen der Sittenlehre nicht zuwider ist, einen proportionierlichen und entbehrlichen Teil seines Vermögens dem ungefähren Zufalle oder dem Glücke anzuvertrauen. Der Staat kann allerdings voraussetzen, dass jedermann diese Anstalten nach Massgabe seiner Pflichten gebrauchen werde. Wenigstens erstrecken sich weder seine Kräfte noch seine Pflichten soweit, dass er das Gegenteil verhindern kann. Er kann die Untertanen nicht bei den Haaren zu einem vernünftigen und ihren Pflichten gemässen Gebrauche ihres Vermögens leiten, und wenn er ihnen diesen Weg versperren wollte, so würden sie hundert andere Arten finden, ihr Vermögen zu missbrauchen“.

England hat bereits seit Anfang des 19. Jahrhunderts diese Anleiheform nicht mehr benutzt. Seit Mitte desselben verschwindet sie mehr und mehr, von grossen Staaten wendete sie Oesterreich am längsten an, welcher Staat sich dieser Form bei seinen ewigen Finanznöten auch ganz besonders häufig bedient hat [1]).

In den zum Deutschen Reich gehörenden deutschen Staaten bestehen zurzeit noch folgende Prämienanleihen: eine bayrische (aufgenommen 1866, Schlussverlosung 1906), eine badische von 1867, ferner solche von Braunschweig, Hamburg, Lübeck, Meiningen und Oldenburg. Gemäss § 1 des Reichsgesetzes vom 8. Juni 1871, betr. die Inhaberpapiere mit Prämien (R.G.Bl. S. 210) dürfen solche „innerhalb des Deutschen Reiches nur auf Grund eines Reichsgesetzes und nur zum Zwecke der Anleihe eines Bundesstaats oder des Reichs ausgegeben werden". Also auch die Bundesstaaten bedürfen der Genehmigung durch ein Reichsgesetz zur Aufnahme von Prämienanleihen. Praktisch ist die Bestimmung bis heute nicht geworden und dürfte es wohl auch in Zukunft nicht werden.

c. Die Tilgung mittels Zeitrenten.

§ 1. Durch Annuitäten.

Die Methode, einen Schuldbetrag aufzunehmen, unter der Bedingung, die Schuld binnen einer bestimmten Anzahl von Jahren wieder zu tilgen und zwar vermittelst jährlicher Zahlungen, die neben dem Zinsbetrage noch eine gewisse Kapitalquote zurückzahlen, wurde zum ersten Male 1694 in England angewendet, als alle anderen Mittel zu einer Anleiheaufnahme versagten.

Diese Annuität sah Rückzahlung innerhalb von 10 Jahren vor.

Die erste langfristige Annuität wurde geschaffen, als England 1695 eine Bestimmung traf, wonach die bestehenden Leibrenten in 96jährige Zeitrenten umgewandelt werden konnten [2]).

Im folgenden Jahrhundert wurde die Annuität weniger als selbständige Anleiheform benutzt, als vielmehr als Lockmittel der ewigen Rente beigegeben. So erhielt bei einer Anleihe im Jahre

1) Nach Rau S. 381 wurden in dieser Form aufgenommen:

1.	1795	6	Mill. Gulden	5.	1834	25	Mill. Gulden
2.	1805/6	20	„ „	6.	1839	36	„ „
3.	1820	20,8	„ „	7.	1854	50	„ „
4.	1821	37,5	„ „	8.	1860	200	„ „

2) H. d. St. Art. Annuität.

1762 in England jeder Käufer ewiger Rente für je 100 Pf. St. derselben neben seiner ewigen Zinsrente von 4% eine Zeitrente von 1 Pf. St. auf die Dauer von 96 Jahren, bei einer 1778 aufgenommenen Anleihe wurde neben 3% Zinsen eine Annuität von 12 sh. 10 p. für 100 Pf. St. nach Wahl des Käufers auf Lebenszeit oder auf 30 Jahre gewährt [1]).

Es wurde dadurch erstrebt und auch erreicht, dass diese Anleihen zu pari untergebracht wurden, sodass der Staat keine Emissionsverluste hatte.

Dies war jedenfalls damals die Hauptsache. Dass mit den Annuitäten eine Tilgung notwendig verbunden ist, wurde damals eher als Nachteil, denn als Vorteil betrachtet.

In diesem Sinne schreibt Justi: „Ein anderes brauchbares Mittel, um zu dem ausserordentlichen Aufwande das Staatsgeld aufzubringen, ist die Errichtung von Leibrenten“ (und von den Zeitrenten für eine bestimmte Anzahl von Jahren, die er überhaupt nicht bespricht, gilt in dieser Beziehung genau dasselbe). Er fährt fort: „Diese Anstalt hat wenigstens vor anderen Schulden den Vorteil, dass der Staat endlich das ganze Kapital gewinnt, da hingegen bey nicht allzuguter Wirtschaft gemeiniglich die Schulden ewig bleiben, indem man immer ein Loch zu- und das andere aufmacht“ [2]).

Bewusst zum Zwecke der Tilgung eingeführt wurde dies System zuerst 1867/68 durch Gladstone in England.

Anlass hierzu gab ihm der Ablauf der 1761 ausgegebenen Annuitäten in den Jahren 1859 und 1860, durch den die beträchtliche Summe, die bisher für diese Schuld verwendet war, frei wurde.

Gegen die Verwendung von Annuitäten für die Staatsschuld sind immer wieder mancherlei Bedenken geltend gemacht worden, die zu betrachten sein werden, bevor auf die Entwickelung der durch Gladstone neu geschaffenen Annuitätenschuld Englands und der seinem Vorbild folgenden Staaten, eingegangen werden soll.

Es ist zunächst behauptet worden, dass auch hier, wie beim Tilgungsfonds, sich die Zahlungen über eine derartig lange Zeit hinziehen, dass es kaum möglich sein wird, die Tilgung ordnungsgemäss durchzuführen. Der Einwurf ist zweifellos gerechtfertigt, jedoch hier von viel geringerem Gewicht, als bei anderen Zwangs-

1) H. d. St. Art. Annuität. 2) Justi, II. S. 455 f.

tilgungssystemen.

Beim Tilgungsfonds wird in schwierigen Zeiten nicht nur die zu Tilgungszwecken bestimmte Dotation unterbleiben, sondern, um die Zinsen zu sparen, werden auch die angesammelten Schuldtitel getilgt werden, sodass der Fonds zu existieren aufhört. Und eine Wiedererrichtung wird dann erfahrungsgemäss stets Schwierigkeiten bereiten. Beim Annuitätensystem ist das einmal zurückgezahlte Kapital dem Zugriff des Staates entzogen. Falls also der Staat infolge beträchtlicher ausserordentlicher Ausgaben die Tilgung für ein Jahr oder einige Jahre einstellt und nur die Zinssummen ausbezahlt, so läuft die Annuität die entsprechende Anzahl von Jahren länger und ein grosser Schaden entsteht nicht. Auch eine Benachteiligung der Gläubiger kann kaum darin erblickt werden; ganz fort fällt dies Bedenken, wenn, wie in Frankreich und England, den einzigen Staaten, in denen das Annuitätensystem Anwendung findet, sich die grosse Mehrheit derselben in den Händen von Staatsanstalten oder grossen Privatgesellschaften befindet.

Das Bedenken bezüglich der Unmöglichkeit einer Fortsetzung der Tilgung durch längere Zeit kann also nicht den Ausschlag geben gegen eine Umwandlung der Staatsschuld oder eines Teiles derselben in Annuitätenschulden. Es ist im Gegenteil dies System zu empfehlen, da es bei allem Tilgungszwang doch die Möglichkeit gibt, in Zeiten der Not damit auszusetzen, ohne dadurch den ganzen Erfolg der Tilgungsoperation aufs Spiel zu setzen, wie dies beim Tilgungsfonds in solcher Lage stets der Fall ist.

Es ist weiter geltend gemacht worden, dass der Staat bei Annuitätenschulden oft werde mehr bezahlen müssen als nötig, da es unmöglich sei, die einmal festgesetzten Zinsen herabzusetzen, dass er daher aus einem Sinken des Zinsfusses keinen Nutzen werde ziehen können. Allerdings sind bisher die Staaten von dem einmal festgesetzten Amortisations- und Verzinsungsplane nicht abgegangen, allein es ist nicht einzusehen, warum dies nicht, um eine Konversion durchzuführen, soll geschehen können [1]), und

1) In allen Lehrbüchern steht als unbestreitbare Tatsache, dass der Staat von dem einmal festgesetzten Zinsfusse nicht abgehen könne, da die Zinssumme und die Kapitalrückzahlungssumme nicht unterschieden werde. In der jährlich zu zahlenden Summe sind aber doch zu trennen die als Zinsprozente gezahlten Summen von den als Tilgungsprozente gezahlten. Unter Durchführung dieser Trennung lässt sich dann für jedes Jahr der Betrag be-

ausserdem ist zu erwägen, dass, wenn bei ewigen Rentenanleihen der Nominalzinsfuss bedeutend niedriger ist, als der Realzinsfuss, d. h. die Anleihen bedeutend unter pari aufgenommen werden, während bei einer Annuitätenanleihe Real- und Nominalzinsfuss sich gleich hoch stellen, d. h. die Anleihe zu pari begeben werden kann, in einem Sinken des Zinsfusses kein Verlust für den Staat liegt, so lange der Zinsfuss nicht so weit sinkt, dass eine Konvertierung auch der ewigen Rente in Betracht gekommen wäre.

Ist dies aber der Fall, so wird der Staat versuchen müssen, auch die Annuität zu konvertieren.

Wenn eine Konversion aus irgend welchen Gründen nicht durchgeführt werden kann, und der Staat durch Weiterzahlen eines über dem Marktzinsfuss stehenden Zinssatzes einige Verluste erleidet, so hat er dafür sich selbst gegenüber den denkbar stärk-

rechnen, der für Verzinsung und der, der für Tilgung verwendet wird. Warum soll es nicht angehen, die Verzinsung herabzusetzen, indem man die Gesamtsumme der Zahlung um den Betrag mindert, um den die Zinssumme zu mindern ist, falls der Zinsfuss herabgesetzt wird? Das Kapital, für welches jährlich die Zinsen zu zahlen sind, das demnach noch nicht zurückgezahlt ist, ist leicht zu berechnen. Beispiel: Eine Anleihe von 1 000 000 M. wird als 30jährige Annuität aufgenommen. Jährliche Zahlung 57 800 Mark. Der Zinsfuss steht auf 4% (nach von Rieckes Berechnung im Finanz-Archiv II. 251). Nachdem die Annuität 15 Jahre gezahlt ist, sollen nur noch 3% Zinsen gezahlt werden. Die 57 800 M. enthalten im ersten Jahre 4% = 40 000 M. Zinsen, 1,78% = 17 800 M. für Tilgung; im zweiten Jahre erfordert das um 17 800 M. auf 982 200 M. geminderte Kapital nur 39 288 M. = 4% an Zinsen, so dass nunmehr 57 800 — 39 288 = 18 512 M. für die Tilgung zu verwenden sind. Es steigen also in leicht zu berechnender Weise die Tilgungs- und es fallen entsprechend die Zinsquoten. In 15 Jahren sind verausgabt 15 × 57 800 = 867 000 M., davon 510 580 M. für Verzinsung, 356 420 M. für Tilgung. Es bleibt demnach bei Beginn des 16. Jahres ein noch nicht getilgtes, also zu verzinsendes Kapital von 643 580 M. 1% dieses Kapitals beträgt rund 6436 M. Um diesen Betrag wird, wenn nunmehr der Zinsfuss von 4% auf 3% herabgesetzt werden soll, die jährliche Dotation gemindert, und es werden demnach künftig statt 57 800 M. nur 51 364 M. gezahlt. Mit dieser Summe wird die Annuität künftighin verzinst und getilgt. Im 16. Jahr verlangt das Kapital von 643 580 M. für Verzinsung zu 3%: 19 307 M. Demnach bleiben für Tilgung 51 364 — 19 307 = 32 057 M. Die Tilgungszeit verlängert sich infolge der Herabminderung der jährlichen Dotation um etwas. Es sind deshalb für Verzinsung und Tilgung die Pläne der verringerten Dotation gemäss neu zu berechnen. Im obigen Beispiel beträgt die Verlängerung etwa ein Jahr, die Ersparnis infolge der Zinsherabsetzung etwa 60 000 M. Allerdings muss der Staat, um eine solche Konversion ohne Verletzung der Rechte seiner Gläubiger durchführen zu können, sich das Recht dazu bei Begebung der Anleihe vorbehalten.

sten Zwang zur Tilgung. Und setzt er damit längere Zeit eine solche durch, wird der Schaden durch den Nutzen derselben wohl aufgewogen werden.

Zu betonen ist aber hierzu noch, dass, falls die Annuitäten in ruhigen Zeiten aufgenommen werden, ein plötzliches starkes und nicht nur vorübergehendes Herabgehen des Zinsfusses immerhin die Ausnahme bleiben wird; und in Zeiten starker ausserordentlicher Steigerung des Zinsfusses werden natürlich stets Anleihen in ewiger Rente mit hohem Zinsfuss, der eine baldige Konvertierung in Aussicht stellt, und keine Annuitätenanleihen aufzunehmen sein.

Gegen die Annuitäten führt man ferner an, dass infolge ihrer geringen Ausdehnbarkeit nur eine unbedeutende Summe der Staatsschuld darin angelegt werden könne. Richtig ist, dass die Beliebtheit dieser Anleiheform beim Publikum sehr gesunken ist. Früher war sie sehr gross gewesen, denn man sah in den 70 und mehr Jahre dauernden Annuitäten eine Art Lebensversicherung. Heute ist dieser Antrieb weggefallen. Man erlangt die Lebensversicherung bequemer durch Zahlung jährlicher Prämien an die Lebensversicherungsgesellschaften und braucht nicht auf einmal ein bedeutendes Kapital einzuzahlen. Verwendet man nun die Annuitäten nicht durch Verkauf am offenen Markte, sondern gibt sie in die Hände von Staatsanstalten oder vom Staate beeinflussten Anstalten, wie dies in England und Frankreich mit dem grössten Teil der Annuitäten der Fall ist, so entfällt das Bedenken, dass der Absatz der Annuitäten Schwierigkeiten begegnen könnte.

Bei Anlage in Staatsanstalten werden auch die oft gegen die Annuitäten geltend gemachten volkswirtschaftlichen Nachteile derselben verschwinden. Sie liegen darin, dass in den jährlichen Zahlungen auch ein gewisser, kleiner Kapitalbetrag zurückgezahlt wird, ohne dass bei der Zahlung Zins- und Kapitalrückzahlung unterschieden würde. Ganz abgesehen nun davon, dass es schwierig ist für die verhältnismässig kleinen rückgezahlten Kapitalsummen eine passende Anlage zu finden, werden nur wenige die Unterscheidung zwischen Zins und Kapital machen, und auch von diesen werden wieder nur wenige auf die Dauer stark genug sein, demgemäss zu handeln und das Kapital nicht zu verbrauchen. So ist der Einwand, dass die Annuitäten volkswirtschaftlich nachteilig wirkten, indem sie die Kapitalverzehrung begünstigen, sicherlich begründet. Aber er fällt, sobald die Annuitäten nicht frei bege-

ben, sondern in die Hände von Anstalten, Gesellschaften etc. gelegt und diese veranlasst werden, die jährlichen Kapitalrückzahlungen ganz oder zum Teil wieder zur Anlage in Staatspapieren zu verwenden.

So wird sich die Forderung nach Verwandlung eines Teiles der Staatsschuld in Annuitäten zum Zwecke der Tilgung wohl vertreten lassen. Sobald man die Summen der Annuitäten nicht zu gross werden lässt, sondern diese immer nur für einen Teil der Staatsschuld verwendet; sobald man ferner sie nicht in öffentlicher Subskription ausgibt, sondern fest und mit bestimmten Regeln für die Verwendung der jährlich zu zahlenden Summen an staatliche oder vom Staate abhängige Anstalten begibt, entfallen alle Nachteile fast vollständig. Es bleibt demgegenüber bestehen die Tatsache, dass wenn die Summe die ausgesetzte Zahl von Jahren gezahlt ist, die Schuld getilgt ist, dass aber eine zeitweise Einstellung der Rückzahlung den Erfolg der Tilgung nicht in Frage stellen kann und kein hoher Tilgungsfonds zur Aufgabe der Tilgung und Wiederverwendung der gesammelten Summen anreizt.

Für welche Zeit eine Annuität begeben werden soll, wird stets von den jeweiligen Verhältnissen abhängen. Man wird nach Möglichkeit darnach trachten müssen, die Zeit nicht allzusehr in die Länge zu ziehen; je kürzer die Zeit, desto gesicherter ist auch hier der Erfolg der Operation. Andererseits muss man es unter allen Umständen vermeiden, eine allzu hohe Summe für die Annuität in den Etat einzustellen, denn eine solche würde schon bei kurzen vorübergehenden Schwierigkeiten den Anreiz zur Aussetzung der Tilgung bieten. Es lassen sich demgemäss bestimmte Regeln nicht aufstellen. Im allgemeinen wird man dem zustimmen können, was Lorenz von Stein für seine „Anleihen mit Heimfallsrecht" — ein neuer Name für die alte Annuität, wie auch die von ihm vorgeschlagene „Tilgungssteuer" nur eine Ummodelung des oben besprochenen Schäffleschen Vorschlags der Steuerzuschläge ist — fordert, dass nämlich die Schulddauer die dritte Generation des Gläubigers niemals erreichen solle.

Hat nun das Annuitätensystem in praxi das gehalten, was es der Theorie nach verspricht?

Ein kurzer Blick auf die Entwickelung der Annuitätenschuld in England und Frankreich soll die Antwort geben.

In England[1]) war es, wie schon oben erwähnt, Gladstone,

1) Hierzu: Sänger im Finanz-Archiv 1891. Inhülsen im Finanz-Archiv

der 1867/68 das Annuitätensystem zuerst zum Zwecke der Schuldentilgung in grösserem Masse einführte.

Als 1860 die 1761 ausgegebenen langen Annuitäten im Betrage von 1 295 421 Pf. St.[1]) abgelaufen waren, und 1869 das Ablaufen einer weiteren 1824 aufgenommenen Annuitätenanleihe mit 585 740 Pf. St. zu erwarten war, schlug Gladstone vor, an Stelle der abgelaufenen Annuitäten neue zu setzen.

Er wies überzeugend die Notwendigkeit einer Staatsschuldentilgung nach, insbesondere im Hinblick auf die starke Tilgung in den Vereinigten Staaten, erinnerte an die Misserfolge der Tilgungsfonds und der übrigen Versuche zur Tilgung und betonte, dass diese richtig und ordnungsgemäss nur da durchgeführt sei, wo sie in der Form der Annuität erfolgen musste. Dies System also, das bisher allein Erfolge aufzuweisen habe, müsse man auch in England zwecks Schuldentilgung wieder einführen [2]).

Seine Vorschläge wurden unter Disraeli, seinem Nachfolger, Gesetz.

Es sollten danach die neu zu schaffenden Annuitäten nach den schlechten Erfahrungen, die man in den vorhergegangenen Zeiten damit gemacht hatte, nicht zur Zeichnung durch Private aufgelegt werden, vielmehr geschaffen werden dadurch, dass der Staat eine Schuld von 24 Mill. Pf. St., die er an die Sparkassen hatte, durch eine Rente im Betrage von 1 761 000 Pf. St. ersetzte, die bis 1885 laufen sollte. Von der Rente bedeuteten für das erste Jahr 720000 Pf. St. die Zinszahlung, der weitere Betrag 1 041 000 Pf. St. — und diese Summe musste bei fortschreitender Tilgung infolge der dadurch entstehenden Verminderung des Zinserfordernisses dauernd wachsen — die Kapitalrückzahlung, die Tilgung. Diesen Betrag durften die Sparkassen nicht nach Belieben verbrauchen, vielmehr mussten sie damit wieder Konsols der englischen Staatsschuld ankaufen.

So wurde einerseits ein Teil der Schuld getilgt, andererseits erhoffte man, und, wie die Zukunft lehrte mit Recht, von der dauernden Nachfrage nach Konsonls einen günstigen Einfluss auf deren Kursstand.

In den Jahren 1869—1887 wurden noch verschiedene kleinere Anleihen in Form von Annuitäten aufgenommen.

1896, 1897, 1900. Roscher § 138. 140. L. v. Stein S. 362. Hilsenbeck.

1) Sänger S. 26. 2) Sänger S. 26 ff.

Im Jahre 1885 lief nun der grösste Teil derselben mit einem Gesamterfordernis von 5 135 000 Pf. St. ab.

Bereits 1875 war der oben erwähnte new sinking fund geschaffen, der eine bestimmte, die Verwaltungs- und Verzinsungskosten übersteigende Summe für den Schulddienst fixierte und diesen Ueberschuss für die Tilgung bestimmte. Obwohl damit die Tilgung gesichert erschien, wollte man doch von der bewährten Tilgung durch Annuitäten nicht abgehen, und bereits im Jahre 1883 wurden die Annuitäten unter Herabsetzung der Rente bis 1904 verlängert. Für den hierdurch ersparten Betrag wurden neue Annuitäten eingeführt, und zwar eine solche von 2 665 000 Pf. St. für 20 Jahre an Stelle von 40 Mill. Pf. St. und eine Rente von 3,6 Mill. Pf. St. an Stelle von 30 Mill. Pf. St. Sparkassengeldern. Von letzterer sollte je $^1/_3$ = 1,2 Mill. Pf. St. 5, 10 und 15 Jahre laufen und dann aus den inzwischen aus den Tilgungsbeträgen angekauften Renten wieder erneuert werden[1]). Bereits 1887 wurde jedoch an Stelle dieser „rollenden" Annuität eine 15jährige von 1,93 Mill. Pf. St. gesetzt, wodurch die Tilgung nicht unbeträchtlich verlangsamt wurde.

Damit die Summen auch nach dem 1902—1904 eintretenden Ablaufen der Annuitäten der Schuldentilgung erhalten blieben, schlug schon 1899 der Schatzkanzler Hicks-Beach vor 1. die Sparkassenannuität bis 1911 zu verlängern, unter Herabsetzung der Rente auf 591 000 Pf. St., 2. den dadurch ersparten Betrag unter Vernichtung von 13 und 15 Mill. Pf. St. Sparkassengeldern, zur Neuschaffung zweier bis 1923 laufender Annuitäten von 746 000 bezw. 870 000 Pf. St. zu verwenden.

Er begründete diese Anträge bezeichnenderweise damit, dass falls keine neuen Annuitäten geschaffen würden, die Tilgung zwar von Rechts wegen doch infolge des new sinking fund — der in demselben Jahre infolge Sinkens der Staatsschuld auf seinen Vorschlag von 25 auf 23 Mill. Pf. St. herabgesetzt war — eintreten müsste, dass dieser aber dann im Jahre 1905, wenn alle Annuitätenzahlungen weggefallen wären, eine Summe von 9 214 000 Pf. St. zur Tilgung verwenden müsste: „Würde man aber den new sinking fund auf diese Höhe anwachsen lassen, so würde das Unterhaus der Versuchung unterliegen, eine generelle Steuererleichterung eintreten zu lassen"[2]). Das Unterhaus nahm alle Anträge des Schatz-

1) Sänger S. 29. 2) Finanz-Archiv 1900 S. 912.

kanzlers an, ohne dass, wie im preussischen Abgeordnetenhause, ein Wort von einem Misstrauen gegenüber der Volksvertretung gefallen wäre.

Die Fortsetzung der Tilgung durch Annuitäten neben der durch den new sinking fund ist ein interessanter Beweis dafür, wie hoch Regierung und Parlament die Sicherung der Schuldentilgung durch Annuitäten gegenüber der durch jenen Fonds gebotenen, anschlugen.

Es bleibt noch übrig einen Blick auf die Erfolge dieser Tilgungsbestrebungen zu werfen. Dabei ist zu beachten, dass ein Teil der Tilgung nicht durch die Annuitäten, sondern durch den new sinking fund direkt erfolgt ist. Es ist aber ein recht kleiner. „Wir reduzieren unsere Nationalschuld heute hauptsächlich durch Kreierung von auf bestimmte Jahre laufenden Renten“ [1]).

Die Entwickelung der englischen Staatsschuld ist folgende:

Ihren Höhepunkt erreichte die Schuld 1815 mit 902 Mill. Pf. St.; 1860 war sie auf 802 Mill. Pf. St. gesunken. Sie betrug dann

1875: 772 Mill. Pf. St. darunter 52 Mill. Annuitäten
1883: 756 „ „ „ „ 29 „ „
1884: 746 „ „ „ „ 92 „ „
1888: (nach Ausscheiden von 27 Mill. Kommunalanleihen aus der Staatsschuld)
706 Mill. Pf. St. darunter 78 Mill. Annuitäten
1896: 653 „ „ „ „ 49 „ „
1899: 628 „ „ „ „ 36 „ „ , 8 Mill. schwebende Schuld,
1900: 629 Mill. Pf. St., darunter 60 Mill. Annuitäten, 16 Mill. schwebende Schuld,
1901: 689 Mill. Pf. St., darunter 60 Mill. Annuitäten, 78 Mill. schwebende Schuld,
1902: 745 Mill. Pf. St., darunter 60 Mill. Annuitäten, 75 Mill. schwebende Schuld,
1903: 771 Mill. Pf. St., darunter 56 Mill. Annuitäten, 75 Mill. schwebende Schuld [2]).

1) Hicks-Beach, Finanz-Archiv 1900 S. 912.

2) Die Zahlen sind zusammengestellt aus Wagner S. 863 f. C. P. Inhülsen im Finanz-Archiv XIII (1896) S. 590 f.; ders. im Finanz-Archiv XIV (1897) S. 720 ff.; ders. im Finanz-Archiv XVII (1900) S. 909 ff.; Roscher § 138; Hilsenbeck und dem Artikel Annuität im H. d. St.

Zu bemerken ist noch, dass 1856—1901 die fundierde Schuld nicht vermehrt ist[1]), sondern alle Anleihen in schwebenden Schulden aufgenommen wurden. Auch die Steigerungen der Gesamtsumme der Schuld 1899 und 1900 bedeuten keine Erhöhung der fundierten Schuld. Dazu entschloss man sich erst 1901, angesichts der unerwartet hohen Ausgaben des südafrikanischen Krieges.

Bei der Entwickelung der englischen Annuitäten ist noch folgendes beachtenswert. Als infolge der Verwickelungen in Afghanistan und Aegypten 1885 die Aufwendung grösserer Geldmittel erforderlich wurde, stellte der damalige Schatzkanzler Childers die Tilgung der Annuitäten ein und erlangte damit die freie Disposition über eine bedeutende Geldsumme. Ebenso wurde die Tilgung in den Jahren 1900 und 1901 infolge der hohen Ausgaben für den Transvaalkrieg eingestellt und die Gelder, es waren jährlich 4 640 000 Pf. St., zur Deckung der Kriegskosten verwendet.

Auch für 1902 war vorgesehen, die Tilgung ruhen zu lassen, jedoch wurde sofort nach dem Friedensschluss der Schulddienst in vollem Umfange wieder aufgenommen[2]).

Dies zeigt einmal, wie wertvoll die Zwangstilgung ist, sofern sie aus den ordentlichen Staatseinkünften erfolgt — und das ist bereits oben für jede Zwangstilgung als erstes Erfordernis angeführt — auch im Hinblick darauf, dass die Summe dafür stets eine latente Reserve bildet, auf die in Zeiten der Not zurückgegriffen werden kann; es beweist aber ferner auch den Wert der Annuitäten, indem, wenn einmal angesichts anderer hoher unaufschiebbarer Staatsausgaben die Tilgung ausgesetzt werden musste, sie jedesmal, sobald als möglich wieder aufgenommen wurde und die Unterbrechung keinen Schaden verursachte, sondern nur den Ablauf der Annuitäten um wenige Jahre hinausschob.

Heute gestaltet sich die englische Staatsschuld wie folgt[3]): Der ganze Dienst erfordert 27 282 058 Pf. St., davon entfallen 4 282 058 Pf. St. auf Verzinsung der für den Transvaalkrieg aufgenommenen Schulden. Von den bleibenden 23 Mill. Pf. St. erfordert die Verzinsung der fundierten Schuld 15 033 211 Pf. St.; die Annuitäten an Staatskassen und Gesellschaften 5 995 626 Pf. St.; dagegen Leib- und Zeitrenten an Private nur 1 302 980 Pf. St. Obwohl auch heute noch Privaten die Umwandlung ewiger Rente in Zeitrente gestattet ist, ist dies nur für ganz geringe Beträge

1) Hilsenbeck S. 55. 2) Hilsenbeck S. 24. 50. 62. 64.
3) Hilsenbeck S. 98.

geschehen, und es wird deutlich ersichtlich, dass die englische Regierung den richtigen Weg beschritt, wenn sie die neuen Annuitäten nicht öffentlich zur Zeichnung auflegte, sondern den Sparkassen übergab.

Alles in allem stellt die Entwickelung der englischen Staatsschuld der Annuität als Mittel zur Staatsschuldentilgung ein glänzendes Zeugnis aus. Das Geheimnis dieses Erfolges lag neben dem festen Willen zur Schuldentilgung, darin, dass die Summen zur Tilgung stets auf einer verständigen Höhe gehalten wurden, und dass man bei Begebung derselben nicht auf den guten Willen von Privaten angewiesen war. Andererseits zeigt die Annuität die ihr eigenen Vorzüge in besonderem Lichte 1885 und 1900/01 in der Leichtigkeit einerseits die Tilgung zeitweise auszusetzen, ohne sie ganz zu vernichten, in dem Zwange der Tilgung andererseits, der zu ihrer Wiederaufnahme führte, sobald sie irgend möglich war.

Viel weniger glänzend sind die Erfolge, die die Annuität in Frankreich aufzuweisen hat[1]).

Bis zu den Zeiten der III. Republik spielte die Annuitätenschuld in Frankreich als Einrichtung zum Zwecke der Schuldentilgung keine Rolle. Die erste Annuitätenanleihe, die ausgesprochen den Zweck hatte, eine rasche Tilgung durchzuführen, war die Anleihe, die 1875 bei der Depositenkasse, bei welcher alle Sparkassenguthaben niedergelegt werden müssen, aufgenommen wurde gegen eine 39jährige Annuität von 17 300 000 Fr. [2]).

Man folgte bei dieser Annuität ganz dem englischen Beispiele und erzielte damit gute Erfolge, insofern die Zahlungen und damit die Tilgung ununterbrochen durchgeführt wurde. Freilich in einem hochwichtigen Punkte wich man vom englischen Vorbilde ab. In der folgenden Periode, die jährlich Anleihen zur Deckung ordentlicher Staatsausgaben aufnahm, wurden auch die Annuitäten aus Anleihemitteln gedeckt und damit natürlich jede wirkliche Schuldentilgung vereitelt.

Aufs neue wandte man sich den Annuitäten zu, als 1878 beschlossen wurde, die zur Durchführung des grossen volkswirtschaftlichen Programmes des Ministers Freycinet erforderlichen Summen als Annuitätenschulden aufzunehmen. Diese Summen sollten je nach Bedürfnis auf dem Wege öffentlicher Subskrip-

1) Für die Darstellung insbes. Sydow.

2) Sydow S. 105.

tion aufgebracht werden. Bezüglich des Tilgungsplanes wurde folgendes bestimmt:

Die 1878 aufgenommenen Beträge sollten in Form einer 75jährigen Annuität, die also bis 1953 laufen sollte, getilgt werden. Die später aufzunehmenden Summen sollten jedoch auch 1953 ablaufen, also nicht 75 Jahre laufen, sondern vielmehr eine entsprechend kürzere Zeit, sodass in diesem Jahre die ganze „rente amortisable" getilgt sein sollte. Die später aufzunehmenden Annuitäten mussten demgemäss mit einem der kürzeren Tilgungszeit entsprechend höheren Betrage in den Tilgungsplan aufgenommen werden.

Dieser Tilgungsplan sieht nicht eine jährliche steigende Tilgungsquote vor, vielmehr bleibt der Tilgungsbetrag eine bestimmte Zeit stabil, während der Zinsbetrag, der jährlichen Tilgung entsprechend, sinkt und so die Gesamtausgabe für die Annuität geringer wird. Nach Ablauf dieser Frist wird der Tilgungsbetrag verdoppelt, so dass die Gesamtausgabe in die Höhe schnellt.

Dieser verdoppelte Tilgungsbetrag bleibt wieder einige Jahre bei Sinken der Zinsquote gleich hoch, um dann auf das Dreifache des ursprünglichen Betrages erhöht zu werden. Für die 1878 aufgenommene Annuität ergibt sich danach folgendes Bild[1]):

1. Es beträgt:

	Jahr	das Schuldkapital	die Tilgungsquote	der Zinsbetrag	das Gesamterfordernis
	1879	549 850 000	3 142 000	16 448 370	19 590 370
2.	Nunmehr sinkt die Zinsquote, also auch das Gesamterfordernis bei gleichbleibender Tilgungsquote bis:				
	1907	461 874 000	3 142 000	13 809 090	16 951 090
3.	Die Tilgungsquote wird verdoppelt, das Gesamterfordernis schnellt empor:				
	1908	458 732 000	6 284 000	13 667 700	19 951 700
4.	Langsames Sinken des Gesamterfordernisses infolge Sinkens des Zinsbetrages bis:				
	1925	351 904 000	6 284 000	10 462 860	16 746 860
5.	Verdreifachung der Tilgungssumme:				
	1926	345 620 000	9 426 000	10 227 210	19 653 210
	Dasselbe ruckweise Emporgehen des Gesamterfordernisses nach langsamem Sinken erfolgt plangemäss				
6.	bei Vervierfachung der ursprünglichen Tilgungssumme				1936
7.	bei Verfünffachung „ „ „				1945
8.	bei Versechsfachung „ „ „				1951

Je mehr Anleihen in diesen Plan aufgenommen werden, desto stärker müssen natürlich die Schwankungen werden.

1878 bis 1890 wurden alle Anleihen unter Einreihung in

1) Sydow S. 213 f.

diesen Plan in amortisabler Rente aufgenommen. Dann ist sie nicht mehr angewendet worden. Hatten bei ihrer Einführung manche unverbesserliche Enthusiasten sich von ihr Befreiung von der ganzen Schuldenlast versprochen, so fand man jetzt nichts gutes mehr an ihr, weil man zu viel von ihr erwartet hatte und das nicht erfüllt sah.

Schon bald hatte man die Hoffnung aufgeben müssen, die Annuitäten unter Ausschluss der Spekulation in feste Anlagen bei Privatleuten zu bringen. Bereits den ersten Teil der Anleihe hatte man erst, als man der Spekulation freies Spiel liess, unterbringen können; die folgenden wanderten zum grössten Teil in die Sparkassen [1]).

Dann sah man, dass die Summen für die Annuitäten allmählich eine gewaltige Höhe annahmen. Man hatte sich nicht begnügt mit einer verhältnismässig kleinen Summe, wie England, das bisher nie über eine Annuitätenkapitalschuld von 60 Mill. Pf. St. hinausgegangen war. Vielmehr betrug 1890 das Kapital der Annuitäten: 4 245 468 659 Fr. Damit war bereits 1885 die jährliche Summe für Verzinsung und Amortisation auf 130 bis 140 Mill. Fr. heraufgegangen [2]). Und doch war eine effektive Tilgung nicht erfolgt, denn diese Summen waren bisher meist durch Anleihen aufgebracht worden, indem man Defizits im Staatshaushalt durch Aufnahme von schwebender Schuld deckte und diese dann, sobald sie bedenklich gross geworden war, konsolidierte.

Die Entwickelung in Frankreich stellt der Annuität kein gutes Zeugnis aus. Allein die Misserfolge lagen doch nicht am System selbst, sondern vielmehr an der Durchführung. War schon die Einrichtung des Tilgungsplanes verfehlt, die Summe des Annuitätenkapitals zu hoch und die Bestimmung eines einheitlichen Ablaufjahres für die zu verschiedenen Zeiten aufgenommenen Annuitäten höchst bedenklich, so war Frankreich auch noch in den Kardinalfehler verfallen, die für die Zwangstilgung erforderlichen Summen nicht aus den ordentlichen Einnahmen, sondern aus Anleihen zu decken.

Es ist klar, dass dabei das Annuitätensystem zu keiner Blüte kommen konnte.

Einen Vorwurf gegen dasselbe oder gar gegen die Zwangstilgung im ganzen daraus konstruieren zu wollen, ist aber völlig

1) Sydow S. 139 f. 2) Sydow S. 199.

ungerechtfertigt.

Denn in jener Periode traurigster Finanzwirtschaft in Frankreich ist kein Versuch gemacht worden, das jährliche Defizit zu beseitigen, vielmehr nur es möglichst zu verschleiern; und eine ordnungsmässige Finanzwirtschaft zu erzwingen vermag keine Art der Zwangstilgung.

Ist es aber nicht ein glänzendes Zeugnis für die Annuitäten, wenn Frankreich, trotz der schlechten Erfahrungen, die es mit ihnen gemacht hatte, im Budgetentwurf von 1901 die Neuschaffung von Annuitäten vorschlug? [1])

Diesmal sollte es in enger Anlehnung an das englische Vorbild geschehen, indem 550 Mill. Fr. Schuldverschreibungen, vermittelst welcher die Sparkassenguthaben angelegt waren, vernichtet und durch 40 Halbjahrsrenten in Höhe von $8^1/_4$ Mill. Fr. ersetzt werden sollten. Soviel richtiges der Plan auch enthalten mag, bei dem heutigen Stande der französischen Staatsschuld erscheint er keineswegs unbedenklich. Frankreich trägt noch schwer genug an den Tilgungs- und Zinssummen der $4^1/_4$ Milliarden der rente amortisable. Auch die jährlichen Zahlungen des Staates an die Eisenbahngesellschaften bedeuten eine Schuldentilgung. Durch sie wird das Anlagekapital zurückgezahlt und die Anlage fällt dann schuldenfrei dem französischen Staate zu. So ist es im Hinblick auf die Gestaltung der französischen Staatsschuld und die bereits vorhandenen bedeutenden Tilgungsverpflichtungen, ein recht bedenklicher Vorschlag, diese noch zu erhöhen.

Für uns aber beweist er jedenfalls, dass die Nützlichkeit der Annuitäten für die Schuldentilgung auch in Frankreich, wo sie infolge der schlechten Finanzwirtschaft der III. Republik bis 1890, in argen Misskredit gekommen waren, bald wieder anerkannt wurde [2]).

---

1) Es ist mir nicht gelungen festzustellen, ob dieser Vorschlag die Billigung der gesetzgebenden Körper Frankreichs gefunden hat. Das im Text Gesagte beruht auf „Roscher Anm. 3 zu § 138 S. 305“. In Sydows 1904 erschienenem Buche über die Entwickelung der französischen Staatsschuld ist von diesem Vorschlag nicht die Rede. Aber selbst, wenn der Entwurf nicht Gesetz geworden ist, bleibt das erneute Vorgehen der französischen Regierung in dieser Richtung bemerkenswert genug.

2) Nachträglich habe ich infolge einer gütigen Mitteilung des Herrn Professor Gaston Jèze, Lille, von der Beschreibung der Operation im 1. Bd. d. Jahrgg. 1903 der „Revue de science et de législation financières“; Directeurs Max Boucard und Gaston Jèze, Paris V. Giard et E. Brière Kenntnis erhalten

Nach den vorstehenden Ausführungen erscheint die Annuität als eine brauchbare Form zur Schuldentilgung, und geeignet, sich ihren Platz auch noch in anderen Staaten zu erobern, sofern man sich gegenwärtig hält, dass allzu starke Tilgung auch bei Annuitätentilgung den Weg zu ihrer Abschaffung bahnt und daher nicht allzu grosse Beträge in Annuitäten verwandelt oder in solchen aufnimmt, und dass die Schuldform bei Privaten heute keinen grossen Anklang findet, dagegen zur Anlage der Summen, die in vom Staate abhängigen Kassen niedergelegt sind, ausserordentlich geeignet ist.

Beachtet man dies beides und bestrebt man sich, vor allem das Haupterfordernis jeder Zwangstilgung zu erfüllen, d. h. die Tilgungsbeträge aus den ordentlichen Einnahmen zu decken, so hat man in der Annuitätentilgung den denkbar stärksten Tilgungszwang und dabei doch die Möglichkeit, in Zeiten ausserordentlich hoher Ausgaben die Tilgung zeitweise einzustellen, ohne sie in Unordnung zu bringen oder zu vernichten. Auch die Gefahr ist nicht vorhanden, dass die Tilgung infolge dauernder blosser Abschreibung auf bewilligte Kredite — von der noch genauer zu sprechen sein wird — eine bloss scheinbare wird.

Dies ist der wunde Punkt des neuen preussischen Tilgungssystems, und diesen auszufüllen, erscheint die Annuität wie geschaffen. In der letzten Zeit ist ferner immer stärker die Klage geworden über den niedrigen Kursstand der deutschen und preussischen 3% Anleihen, im Vergleich zur französischen 3% und der englischen $2^1/_2$% Rente, und sind immer dringender gesetzliche Massregeln dagegen gefordert worden. Auch hier kann die Annuität helfend eingreifen.

Der preussische Staat verwandele einen gewissen Betrag seiner

---

(S. 199 ff.). Danach ist der Vorschlag der franz. Regierung vom Parlament zwar angenommen und als § 2 des Art. 6 d. Ges. v. 30. 12. 1900 veröffentlicht, dieser Artikel jedoch nach nur 2jährigem Bestehen durch Art. 8 d. Ges. v. 11. 12. 1902 wieder aufgehoben worden. Demgemäss wurden die 1901 geschaffenen Annuitäten vom 1. 1. 1903 ab wieder beseitigt — und zwar geschah dies nach den Bestimmungen, die bereits in dem Gesetz von 1900, das sie einführte, für den Fall ihrer Wiederbeseitigung getroffen waren —, und an ihrer Stelle wurden die 1901 gelöschten Beträge ewiger Rente, abzüglich der 1901 und 1902 durch die Annuitäten getilgten Summen — 1 243 828 Fr. Rente = 41 460 933 Fr. Kapital — aufs neue zu Gunsten der Sparkassen im Staatsschuldbuch eingetragen. Die Tatsache der Wiederbeseitigung der Annuitäten zeigt, dass die im Text ausgesprochenen Befürchtungen begründet waren.

Staatsschuld in Annuitäten und zwinge die Sparkassen, einen bestimmten Prozentsatz der bei ihnen eingezahlten Gelder in solchen Annuitäten anzulegen.

Das kann unbedenklich geschehen. In England sind — nach einer Mitteilung des preussischen Finanzministers im Abgeordnetenhaus — 27 1/2 % der gesamten Staatsschuld in Händen der Sparkassen, da diese ihre Gelder in Staatspapieren anlegen müssen.

Man kann wohl verlangen, dass die Sparkassen in Preussen, deren Einlagen 1902 ein Kapital von 6 727 707 642,80 Mk. darstellten, d. h. fast die Höhe der preussischen Staatsschuld erreichten, nach Möglichkeit dazu beitragen, dem Staate seine Kreditoperationen zu erleichtern. Dies geschieht, wenn sie durch fortgesetzten Ankauf von Staatspapieren deren Kurs heben. Wenn heute nur 10% der Sparkassenkapitalien in Staatspapieren angelegt sind, so ist das viel zu wenig. Ein Zwang der Anlage für 1/3, jedenfalls für 1/4 des Kapitals in solchen lässt sich sicher befürworten.

Es wird immer dagegen geltend gemacht, dass der Zinsfuss der Staatspapiere zu niedrig sei, und die Sparkassen, wenn sie viele Staatspapiere hätten, ihren Einlegern eine genügende Verzinsung nicht gewähren könnten. Der Einwand verliert an Bedeutung, sobald nicht, was oben bereits zurückgewiesen wurde, die Anlage des ganzen Kapitals in Staatspapieren verlangt wird. Dann aber wäre ferner nachzuweisen, dass die heute ja zum grössten Teil in Hypotheken angelegten Kapitalien (1902 waren es 57,74% des Kapitals der preussischen Sparkassen) eine bedeutend höhere Verzinsung geben. Der Zinsfuss der Hypotheken stellt sich freilich bis zu 2% höher, allein gegenüber den Verlusten, die die Sparkassen oft bei Zwangsversteigerungen erleiden, erscheint die obige Frage wohl berechtigt. Bevor man diese Klagen als begründet anerkennt, möge erst eine Statistik über die Hypothekenanlagen, ihre Verzinsung und ihre Verluste, die Richtigkeit jener Behauptungen erweisen.

Der zweite Grund gegen die vorgeschlagene Massregel ist der, dass in Zeiten, in denen gewaltige Erschütterungen über den Staat hereinbrechen, dieser nicht mehr willens oder nicht in der Lage sein wird, seinen Verpflichtungen gegenüber den Sparkassen nachzukommen.

Dem ist zunächst mit der Frage zu begegnen: Glauben die, welche dies behaupten, dass bei den Störungen des ganzen Er-

werbslebens, die mit den Erschütterungen des Staates, als der Grundlage desselben, einmal unzertrennlich verbunden sind, dass die Zinszahlungen der Hypotheken glatt einlaufen werden, oder gar Kapitalrückforderungen werden erfüllt werden?

Es ist oben darauf hingewiesen worden, dass die Fragen des Staatsschuldenwesens nicht ganz allgemein zu beantworten seien, sondern je nach den politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen der Staaten und Staatsgebilde einer verschiedenen Beurteilung bedürfen, so mag es hier erlaubt sein, für diesen speziellen Fall auf folgendes hinzuweisen:

Der preussische Staat hat in den Zeiten der äussersten Erschöpfung, als die um die Hälfte verkleinerte Monarchie unter dem Drucke der Kriegskontributionen und der Kriegsentschädigung nicht einmal mehr die Gehälter ihrer Beamten in ganzem Betrage, geschweige denn die Zinsen ihrer Schulden bezahlen konnte, seine Gläubiger mit einer Loyalität behandelt, wie sie ihresgleichen sobald nicht wieder finden wird, in einer Zeit, da Rechtsbrüche gegenüber den Gläubigern nichts ungewöhnliches waren und in der dem preussischen Staate ein kurzentschlossenes Abstreifen aller seiner Verbindlichkeiten unter den obwaltenden Umständen niemand hätte verdenken können. Dieser Staat, zu dessen vornehmsten Prinzipien auch heute noch die Aufrechterhaltung der von Friedrich Wilhelm I geschaffenen peinlich genauen Finanzwirtschaft gehört, wird in jedem Falle den Sparkassen dieselbe Sicherheit zu bieten vermögen, wie Hypotheken und Wechsel.

Weiter wäre zu bestimmen, dass von den Beträgen, die den Sparkassen aus den Annuitäten zufliessen, die Summen, die die Tilgungsbeträge darstellen, aufs neue in Staatsschuldverschreibungen anzulegen sind. Damit wird einmal durch Vermehrung der Nachfrage eine Steigerung der Kurse bewirkt, ferner werden dadurch neue Beträge an Staatsschuldverschreibungen angesammelt, vermittelst welcher dann bei Ablauf der alten, neue Annuitäten zu bilden sein würden.

§ 2. Leibrenten.

Die Leibrenten unterscheiden sich von den Annuitäten dadurch, dass die Rente nicht für eine bestimmte Dauer von Jahren, sondern für Lebenszeit gewährt wird. Dieser Unterschied bringt es aber mit sich, dass sie die Vorzüge der Annuitäten nicht oder

nicht in dem Masse haben, während die Nachteile dieser hier noch bedeutend stärker hervortreten.

Die Leibrenten wurden zuerst angewendet in Frankreich, bald darauf auch in England, in beiden Staaten in der Absicht, durch den Reiz, den sie boten, Geld für den Staat zu erlangen, nicht zum Zwecke der Schuldentilgung, und sie haben in letzterer Beziehung eine bedeutende und wirksame Rolle nicht gespielt.

Heute ist ihre Zeit verflossen. Der Staat, der ihres Reizes nicht mehr bedarf, um Geld zu erhalten, hat das Leibrentenwesen den Versicherungsanstalten überlassen und diese Form der Anleihenaufnahme aufgegeben, da der Zwang zur Tilgung auch auf anderem, weniger lästigem Wege erreicht werden kann.

Leibrenten sind, genau wie Annuitäten, feste Zahlungen, die für eine Reihe von Jahren versprochen werden, nach Ablauf welcher die Schuld getilgt ist. Während aber der Staat bei Annuitäten die Tilgung bei ausserordentlichen Ausgaben zeitweise einstellen kann, da er imstande ist, dies durch eine entsprechende Verlängerung der Annuität auszugleichen, ist es bei Leibrenten, die für die Lebensdauer gezahlt werden müssen, unmöglich.

Die geringe Ausdehnbarkeit, die bei Annuitäten infolge der Möglichkeit der Verwendung der bei Staatsanstalten vorhandenen Gelder nicht sehr ins Gewicht fiel, wird bei den Leibrenten, wenngleich diese aus begreiflichen Gründen beim Publikum beliebter sind als Annuitäten, von grosser Bedeutung.

Die volkswirtschaftlichen Nachteile, die der starke Anreiz zur Kapitalverzehrung mit sich bringen kann, treten hier mehr hervor, wie bei den Annuitäten. Zunächst fallen sie dort ja ganz weg, falls jene bei Staatsanstalten begeben und über Verwendung des rückgezahlten Kapitals Bestimmungen getroffen sind. Allein auch bei Privaten wird der Reiz zur Kapitalverzehrung bei Annuitäten, die nach einer bestimmten Zeit zu laufen aufhören, nicht so gross sein als bei Leibrenten, da hier der Leibrentenempfänger unter allen Umständen für die Dauer seines Lebens sicher gestellt ist. Dazu kommen noch manche anderen Nachteile.

Leibrenten müssen, wenn einigermassen gerecht verfahren werden soll, nicht nur nach dem Alter, sondern auch nach dem Gesundheitszustand abgestuft werden. Dies ist aber eine Arbeit, die wohl Versicherungsgesellschaften bequem leisten können; für den Staat aber wird es, sobald die Leibrenten eine grössere Ausdehnung gewinnen, äusserst schwierig sein, solche Feststellungen

zu machen. Ebenso wird die Frage, wieviel Altersklassen zu bilden sind, die grössten Meinungsverschiedenheiten hervorrufen. Und wenn über alle diese Fragen eine Einigung erzielt wird, so wird die Verwaltung dieser Leibrenten mit ihren unendlichen Verschiedenheiten sehr schwierig und vor allem ganz ausserordentlich kostspielig sein. Dazu kommt nun noch die Schwierigkeit der richtigen Aufstellung der Mortalitätstafeln, nach denen die Renten berechnet werden. Der englische Staat hat in den Jahren 1808—1829 bei den damals eingeführten Leibrenten infolge falscher Mortalitätstabellen 2,2 Mill. Pf. St. verloren [1]). Allerdings wird man zugeben müssen, dass bei den vielen praktischen Erfahrungen, die auf diesem Gebiete im Laufe des 19. Jahrhunderts gemacht sind, dieser letzte Punkt von nur geringer Bedeutung sein würde.

Der Staat mag daher die Begründung von Leibrentenanstalten als einer Art von Lebensversicherungsanstalten auf den Ueberlebensfall aus sozialpolitischen oder anderen Gründen für nützlich halten, als Mittel zur Schuldentilgung wird die Leibrente ihre Rolle endgültig ausgespielt haben.

Tatsächlich bewegt sich die Entwickelung der Leibrenten in England und Frankreich auch in diesen Bahnen.

In England wurde die erste Leibrentenanleihe 1692 in Zeiten grösster Geldklemme aufgenommen; der Erfolg war gering. Die Einnahme daraus betrug bis 1694 nur 300 000 Pf. St. [2]).

Aufs neue und diesmal ausgesprochen zum Zwecke der Tilgung wurden Leibrenten eingeführt 1808, als der damalige Schatzkanzler Perceval ein Gesetz zu stande brachte, welches den Umtausch ewiger Rente in Leibrenten gestattete. Es war das Gesetz, dem England jene 2,2 Mill. Pf. St. Verlust infolge falscher Mortalitätstabellen verdankt. Es wurde deshalb 1829 abgeändert und hierbei wurden an Stelle der Leibrenten 10—100jährige Zeitrenten gesetzt [3]).

Zur Unbeliebtheit der englischen Leibrenten trägt bei, dass bei ihnen auch das Kapital zur Einkommensteuer mit herangezogen wird, da ein Teil des Einkommens aus rückgezahltem Kapital besteht, während dies bei den Zahlungen der ewigen Rente steuerfrei bleibt.

In Frankreich sind die Leibrenten von je beliebter gewesen

1) H. d. St. Art. Leibrenten. 2) H. d. St. Art. Annuität.
3) H. d. St. Art. Annuität.

als in England, und insbesondere in den ersten Zeiten nach ihrer Einführung wurden sehr beträchtliche Beträge darin angelegt, so dass bei Beginn der Revolution die Leibrenten fast $^2/_3$ der französischen Schuld ausmachten. Es betrugen 1789 die Leibrenten 105 253 Mill. Fr., die ewigen Renten 56 796 Fr.[1]). In den Zeiten der Revolution wurden jedoch diese Schuldtitel zum grossen Teil vernichtet, neue Leibrentenanleihen dagegen nicht mehr aufgenommen.

Erst 1850 kam die Leibrente wieder zu Ehren durch die Gründung der caisse des retraites pour la vieillesse, die in erster Linie kleinen Rentnern ein sicheres Einkommen für ihr Alter gewähren sollte, daneben aber auch als Schuldentilgungsanstalt gedacht war[2]).

In diese Kasse wurden die Kapitalien von denen, die später die Renten beziehen sollten, eingezahlt. Diese Kapitalien wurden bis zu dem Jahre, mit welchem die Rente zu laufen begann, unter Zurechnung der Zinsen zum Kapital mit 5% verzinst. Die Kasse selbst konnte dagegen die Kapitalien nur zum landesüblichen Zinsfuss, also höchstens 4%, anlegen[3]). Es ergaben sich für die Kasse also bei jeder Rente Verluste, die diese aus ihrem Vermögen zu decken hatte.

Sobald eine Rente fällig wurde, führte die Kasse die Summe, die sich aus dem eingezahlten Kapital und der 5%igen Zinsesverzinsung angesammelt hatte in 3%igen Staatsschuldverschreibungen an den Staatsschatz ab. Dieser vernichtete — damit sollte der Tilgungszweck erreicht werden — diese Schuldverschreibungen und zahlte die Rente, indem er die ersparten Zinsbeträge hierzu verwendete, die als Tilgung gedachten über 3% des Kapitals hinaus zu zahlenden Beträge aus den allgemeinen Staatsmitteln zuzahlte. Sobald die Rente dann zu laufen aufhörte, war der entsprechende Kapitalbetrag in Wirklichkeit getilgt. Bald nahmen diese Zuschüsse sehr hohe Beträge an und erschienen so äusserst lästig. Schliesslich brachte man sie durch Anleihen auf, so dass die Tilgung damit illusorisch gemacht wurde.

Infolgedessen entschloss man sich 1883 zum letzten Schritt, richtete die Altersversorgungskasse selbständig nach Art der Versicherungsgesellschaften ein, hob die Verbindung mit dem Staats-

1) Roscher § 138 Anm. 6. 2) Sydow S. 166 ff.

3) Die hohe Verzinsung war in Anbetracht der kleinen Kapitalien als eine Vergünstigung der arbeitenden Klassen gedacht und beibehalten.

schatz auf und beseitigte damit auch die Tilgung durch die von der Altersversorgungskasse an den Schatz zu zahlenden, von diesem zu vernichtenden Summen.

Seitdem ist ein Versuch zur Neueinführung von Leibrenten zum Zwecke der Schuldentilgung nirgends mehr gemacht worden.

§ 3. Tontinen.

Tontinen, Leibrenten auf das längste Leben, zahlbar in einer jährlichen bestimmten Summe an eine festbestimmte Anzahl von Personen, derart, dass beim Tode einer derselben der auf diese fallende Betrag der Leibrente den anderen zuwächst, bis mit dem Tode des Letztlebenden dieses Personenkreises die Rente erlischt, stellen nichts weiter dar, als eine Leibrente, der durch Einfügung der Möglichkeit, durch Zufall in den Besitz von unverdient grossen Summen zu gelangen, ein besonderer Reiz gegeben wird.

Dieser besondere Reiz hat seine Wirkung nicht verfehlt, denn während England 1692—94 an Leibrenten, wie oben gesagt, nur 300000 Pf. St. einnahm, erhielt es für Tontinen 1 Mill. Pf. St.[1]). Bereits 1779 aber wandte man sich von diesem neuen Anleihetypus ab, um nie wieder darauf zurückzukommen[2]).

Auch Frankreich, das Land, in dem die Tontine, wie alle Finanzkünste der damaligen Zeit, ihre erste Benützung, im Jahre 1653, und darnach vielfache Anwendung gefunden hatte, hat, obwohl sie sehr beliebt war, bereits 1763 die Aufnahme neuer Staatsanleihen in Tontinen verboten und 1770 alle noch vorhandenen in Leibrenten umgewandelt[3]), und seitdem diese Anleiheform nicht mehr angewendet.

In anderen Staaten sind Tontinen überhaupt vom Staat nicht zu Anleihezwecken benutzt worden. Es genügt daher, hier darauf hinzuweisen, dass sie, als nur besondere Art von Leibrenten, alle Nachteile dieser haben, vermehrt hier durch die mancherlei Beanstandungen, die sich aus dem lotterieartigen Charakter der Anleiheart ergeben.

d. Der new sinking fund und die Prozentualtilgung.

Diese Systeme unterscheiden sich von den übrigen dadurch, dass die Tilgung weder durch Ansammlung eines Fonds noch,

1) H. d. St. Art. Annuität. 2) Roscher § 138 Anm. 10.
3) H. d. St. Art. Tontinen.

wie bei Lotterieanleihen und Zeitrenten, nach jahrelang voraus festgesetzten Plänen vor sich geht, sondern die Tilgungssumme steigt und fällt jährlich, in steter Beziehung entweder zur Höhe der Staatsschuld selbst oder zur Höhe der Zins- und Verwaltungsausgaben derselben.

Auch hier sind natürlich die Bedenken vorhanden, die jeder Zwangstilgung gegenüberstehen, andererseits vermeidet man mit diesen Systemen manche Unannehmlichkeiten, die die anderen mit sich bringen. Es wird kein Tilgungsfonds geschaffen, dessen wachsende Höhe zur anderweiten Verwendung reizt; die Zinslast sinkt, wenn keine neuen Anleihen aufgenommen werden, entsprechend der Tilgung; eine zeitweilige Einstellung der Tilgung vernichtet diese nicht ganz; bei freihändigem Ankauf der für die Tilgung erforderlichen Anzahl von Staatsschuldverschreibungen werden diese daher genommen, von wo sie angeboten werden, so dass für den Gläubiger die lästige Durchsicht der Verlosungslisten wegfällt, wie auch die Aussicht, Beträge zu ungelegener Zeit zurückzuerhalten; die Tilgung kann durch Ankauf jeder Art Schuldverschreibungen erfolgen, indem nur die zur Tilgung zu verwendende Summe, nicht aber auch die Art der Verwendung im einzelnen festgelegt ist, so dass der Staat stets die ihm lästigste Schuld zuerst beseitigen kann; es bedarf, um die Tilgung zu ermöglichen nicht, wie bei der Tilgung durch Lotterieanleihen und Zeitrenten besonderer Anleiheformen, mit denen nicht mit der Tilgung unbedingt verknüpfte, wie oben gezeigt ist, oft recht lästige Bedingungen verbunden sind.

Trotzdem sichern diese Tilgungsarten dem Staate die Tilgung in genügender Weise; sie ermöglichen es ihm zugleich, im Falle ausserordentlicher Bedürfnisse durch Aussetzung der Tilgung einen beträchtlichen Betrag für ausserordentliche Ausgaben aus den ordentlichen Einnahmen zu verwenden; sie gestatten ferner im Falle eines einmaligen Etatsdefizits eine Aufrechnung desselben auf die Tilgungssumme und halten das Drängen der anderen Ressorts nach Ausgabenvermehrung zurück, wenn die ordentlichen Ausgaben, zu denen die Tilgungssumme gehört, gerade von den ordentlichen Einnahmen gedeckt werden und deshalb neue Ausgaben nur mit Steuererhöhungen durchführbar wären.

§ 1. Der new sinking fund.

Wie oben erwähnt, war England 1829 zur freien Tilgung aus

Ueberschüssen übergegangen. Als sich jedoch herausstellte, dass infolgedessen fast gar nicht mehr getilgt wurde, setzte 1875 Northcote die Wiedereinführung eines Tilgungszwanges durch. Und zwar sollte jährlich eine, die Ausgaben für Verwaltung und Verzinsung der Schuld übersteigende Summe für den Schuldendienst in den Etat eingestellt, und dieser Ueberschuss, der new sinking fund, zur Tilgung verwendet werden.

Man erkennt, dass diese Art der Tilgung mit den alten Tilgungsfonds nichts gemeinsam hat, als den Namen, der Sache nach dagegen der Prozentualtilgung, bei welcher jährlich ein bestimmter Prozentsatz der in dem betreffenden Jahre vorhandenen Schuldsumme getilgt wird, viel näher steht. Der Unterschied von dieser besteht darin, dass hier die Tilgungssumme mit Wachsen der Staatsschuld steigt, dort hingegen sinkt, da die für den Schulddienst ausgesetzte Summe gleich bleibt, bei Wachsen der Staatsschuld dagegen die Zinsverpflichtungen steigen, und für die Tilgung weniger übrig bleibt.

Dem Vorschlag Northcotes entsprechend, wurde in England die Gesamtausgabe für die Staatsschuld, die 1877 27,2 Mill. Pf. St. betragen hatte, auf 28 Mill. Pf. St. erhöht und aus den dadurch zur Verfügung gestellten 800 000 Pf. St. der new sinking fund gebildet.

Auch an diese Einrichtung knüpften sich wieder überschwengliche Hoffnungen, und so beging man den Fehler, anstatt bei den hohen ausserordentlichen Ausgaben, die Anfang der 80er Jahre durch die Ereignisse in Aegypten, Afganistan und Südafrika notwendig wurden, die Tilgung einzustellen, die Ausgabe für die Staatsschuld und damit den new sinking fund nicht nur nicht zu verringern, sondern sogar auf 28,8 Mill. Pf. St. zu erhöhen, während man zugleich neue Anleihen aufnahm. Erst 1885 und 1886 entschloss man sich zu dem Schritte, in Anbetracht der grossen ausserordentlichen Ausgaben die Tilgung einzustellen.

Immerhin erreichte man einiges mit dieser Tilgungsart, wenn auch die starke Tilgung der englischen Schuld in diesen Jahren, wie schon oben betont, hauptsächlich auf die Annuitäten zurückzuführen ist.

Allein schon 1887 zeigte sich eine schwache Seite des neuen Systems. Die Einnahmen waren im Wachsen, die Ausgaben mit Eintritt ruhiger Zeiten bedeutend gefallen, der Schuldenstand nicht beträchtlich niedriger als Ende der 70er Jahre, dennoch wurde

auf Vorschlag der Regierung die Gesamtausgabe für die Schuld von 28,8 Mill. Pf. St. auf erst 26, dann 25 Mill. herabgesetzt und so der new sinking fund um 3,8 Mill. Pf. St. gekürzt [1]). Es ist das ein Beweis dafür, dass eine Zwangstilgung, sofern sie längere Zeit hindurch plangemäss durchgeführt werden soll, nicht von der jährlichen Neubewilligung durch Parlament und Regierung abhängen darf, denn nur gar zu leicht wird einer dieser Faktoren auf Minderung der Tilgungssumme zu gunsten von Steuerermässigungen dringen. England hat daher wohl getan, sich nicht auf den new sinking fund zu verlassen, sondern die Tilgung auch noch durch Beibehaltung der Annuitäten zu sichern.

Im Jahre 1900 schlug dann der Schatzkanzler vor, den Gesamtbetrag für die Staatsschuld auf 23 Mill. Pf. St. zu ermässigen. Er wies darauf hin, dass seit 1875 die Schuld um fast 140 Mill. Pf. St. (von 768 964 000 auf 629 505 000 Pf. St.) und damit die Zinslast beträchtlich gesunken, infolgedessen der new sinking fund gestiegen sei, und dass, falls die Gesamtsumme für die Staatsschuld auf der alten Höhe bliebe, 1902—04 nach Ablauf der Annuitäten 7 Mill. Pf. St. jährlich, 1905 sogar 9,2 Mill. Pf. St. an diesen Tilgungsfonds fallen würden. Er schlug neben Schaffung neuer Annuitäten die obenerwähnte Herabsetzung um 2 Mill. Pf. St. vor, mit der Begründung, dass es nicht möglich sein werde, auch nur einige Jahre lang jährlich aufs neue einen Betrag für Tilgung bewilligt zu erhalten, der über $^1/_3$ der Gesamtausgabe für die Staatsschuld ausmache [2]).

Der Vorschlag des Schatzkanzlers wurde angenommen, und so ist im Etat 1902/03 der new sinking fund mit der geringen Summe von 73 545 Pf. St. dotiert [3]).

Nach der starken Wiedervermehrung der englischen Staatsschuld infolge des Transvaalkrieges ist — wenigstens für das Etatsjahr 1902/03 — eine Erhöhung der Gesamtsumme für die Staatsschuld in der Weise erfolgt, dass die 23 Mill. Pf. St. nach wie vor für die vor 1900 aufgenommenen Schulden verwendet wurden, während der Dienst der Kriegsanleihen mit 4 282 058 Pf St. für Verzinsung (eine Tilgung war für 1902/03 nicht vorgesehen) zu dieser Summe trat, so dass die Gesamtausgabe für den Schuldendienst sich auf 27 282 058 Pf. St. belief [4]).

1) Sänger S. 23.
2) Inhülsen im Finanz-Archiv 1900 S. 912 f.
3) Hilsenbeck S. 98.
4) Hilsenbeck S. 98.

Der englische Schatzkanzler hat in richtiger Weise die Unmöglichkeit betont, mittelst des new sinking fund jährlich bedeutende Summen zur Tilgung bereitzustellen. Diese Unmöglichkeit ist es, die das ganze System als unpraktisch erscheinen lässt. Den Vorteil bietet es freilich, dass infolge der feststehenden Summe sich der Etat leichter aufstellen lässt, aber die Feststellung derselben wird auch bei Prozentualtilgung leicht wenigstens soweit möglich sein, dass sich der Bedarf für einige Zeit einigermassen übersehen und der Etat demgemäss sich einrichten lässt.

Wenn also der new sinking fund auch keinen Schaden anerrichtet hat, so ist sein Nutzen doch gering, und angesichts der Unmöglichkeit eine einigermassen starke Tilgung allein durch ihn durchzuführen, erscheint die Frage wohl berechtigt, ob es nicht besser ist, ihn ganz zu beseitigen und die Tilgung auf anderem Wege durch Annuitäten und Prozentualtilgung durchzuführen.

Erwähnt mag hier noch werden, dass der englische new sinking fund einen Vorgänger auf deutschem Boden hatte in dem schon oben erwähnten bayerischen Tilgungsfonds für die „allgemeine Staatsschuld“ von 1831. Dieser wurde 1831—1836 jährlich mit 878 000 Gulden, seit 1837 mit 880 000 Gulden, dotiert. Diese 880 000 Gulden bedeuteten 1837 $^{2}/_{3}\%$ des Staatsschuldkapitals, das sich auf 132 Mill. G. belief. Bis 1871 ist die Tilgung in dieser Form ununterbrochen durchgeführt worden, und mit guter Wirksamkeit, was daraus hervorgeht, dass 1870 die 880 000 G. nicht mehr $^{2}/_{3}\%$, sondern $1\,^{1}/_{3}\%$ des ganzen Schuldkapitals der „allgemeinen Staatschuld“ bedeuteten. 1872 wurde dann die feste Dotation aufgehoben, 1878 die Zwangstilgung und damit, wie oben gezeigt, die Tilgung überhaupt, völlig abgeschafft.

§ 2. Die Prozentualtilgung.

Nach dem vorher Besprochenen, ist über die Prozentualtilgung, d. h. die gesetzlich festgelegte Pflicht zur Einstellung einer Summe in den Etat, die einem bestimmten Prozentsatz entspricht, zum Zwecke der Tilgung, wenig mehr zu sagen. Es ist die Notwendigkeit eines Tilgungszwanges überhaupt, es sind die Nachteile und Vorteile der einzelnen Tilgungssysteme dargelegt worden, es ist gezeigt worden, dass die Vorteile am besten erreicht, die Nachteile am ehesten vermieden werden bei den Systemen, die bei allem Zwang noch am meisten Freiheit lassen; die Tilgungsfondssysteme, Lotterieanleihen, Zeitrenten und Tontinen sind, weil

sie dem nicht genügend Rechnung tragen und auch aus den anderen angeführten Gründen verworfen worden, so sind hier noch die Vorteile der Prozentualtilgung gegenüber dem System zu würdigen, wie es im new sinking fund verwirklicht ist.

Der englische fund muss jährlich vom Parlamente neu bewilligt werden, und ist so den wechselnden Zeitströmungen aufs stärkste ausgesetzt. Wenn die Summe durch Gesetz festgelegt wird, so wird dies zwar vermieden, ein solches Festlegen des Fonds wird aber gegenüber der wechselnden Höhe der Staatsschuld, wenn überhaupt, so doch nur für kurze Zeit möglich sein können, und es bleibt das merkwürdige, dass die Tilgungssumme sinkt, sobald die Staatsschuld und die Zinslast steigt. Damit kann leicht der Tilgungsfonds ganz vernichtet werden. Ist es aber soweit gekommen, wird das Parlament nicht ohne weiteres bereit sein, die Gesamtsumme der Ausgaben für die Staatsschuld heraufzusetzen, um wieder zu einer Tilgung zu gelangen.

Aber, auch wenn dies vermieden wird, bleibt der Nachteil, dass der fund nur immer kleine Summen tilgen wird. Das englische Beispiel zeigt deutlich, dass der durch ihn ausgeübte Zwang allein zu schwach ist, um eine einigermassen starke Schuldentilgung längere Zeit durchzuführen, und England hat daraus ja auch die Konsequenz gezogen, indem es die Tilgung durch Annuitäten und den old sinking fund, d. h. die Tilgung aus dem Fonds, der aus den rechnungsmässigen Ueberschüssen zu bilden ist, neben der durch den new sinking fund zu bewirkenden beibehielt.

Das alles wird bei Prozentualtilgung vermieden. Die Tilgungssumme hält sich stets in einem gewissen Verhältnis zu der Staatsschuld und ist dies Verhältnis, der Tilgungsprozentsatz, einmal gesetzlich festgelegt, so tritt er jährlich als ordentliche Ausgabe auf, und die Volksvertretung kann die Summe nicht ohne weiteres aus dem Etat streichen.

Diese Tilgungsform wird zugleich die übermässige Verwendung von Anleihen einschränken, indem ja mit jeder neuen Anleihe nicht nur die Zins-, sondern auch die Tilgungsbeträge der Staatsschuld steigen.

Welcher Prozentsatz genommen werden muss, um die Schuld genügend zu tilgen, ohne dass die Tilgungssumme als eine drükkende Last angesehen und infolgedessen nach ihrer Beseitigung gestrebt wird, das ist eine Frage, deren Beantwortung entspre-

chend den jedesmaligen Verhältnissen wird verschieden ausfallen müssen. Die Rücksicht auf die wirtschaftliche, finanzielle und politische Lage des Staates wird bald eine langsame Tilgung zulassen, bald eine rasche dringend fordern oder erzwingen. Man wird aber mit L. v. Stein annehmen dürfen, dass $^1/_4$% die äusserste Grenze nach unten bedeutet, sofern die Tilgung überhaupt noch eine Wirkung haben soll, während man nicht weit über 1% wird hinausgehen können, ohne dass Rufe nach Abschaffung infolge grosser Höhe der Tilgungssumme laut werden [1]).

Setzt man den Prozentsatz dementsprechend fest, so gibt die Prozentualtilgung das, was Nebenius 1829 als das Ziel jeder Tilgung bezeichnete: jährliche Tilgung eines möglichst gleichförmigen Betrages bei angemessener Grösse desselben [2]). Nebenius kannte die Prozentualtilgung noch nicht. Er stellte die Forderung eines möglichst gleichbleibenden Betrages auf für den Tilgungsfonds. gegenüber den Zinseszinstheorien, die bisher jede Tilgung zu nichte gemacht hatten.

Hier war die Feststellung eines gleichbleibenden Betrages leicht möglich, bei dem Prozentualsystem ist infolge der Berechnung des Tilgungsbetrages nach dem jeweiligen Stande der Staatsschuld, eine völlige Gleichförmigkeit der jährlichen Summen natürlich nicht erreichbar. Die Angemessenheit derselben aber wird stets gewahrt, ein Wachsen ins Ungemessene, und darauf kommt es Nebenius an, verhindert.

Durch Annahme dieses Systems ist Preussen seit 1897 endgültig zur Zwangstilgung seiner Staatsschulden zurückgekehrt. Württemberg ist dann 1903 diesem Beispiel gefolgt, indem es die preussischen Tilgungsbestimmungen fast wörtlich übernahm.

Eine weitere Betrachtung der Prozentualtilgung kann daher in dem durch das preussische Tilgungsgesetz vom 8. März 1897 gegebenen Rahmen erfolgen.

Dasselbe bestimmt in seinem § 1, dass vom Jahre 1898/99 [3]) an eine Tilgung in Höhe von mindestens $^3/_5$% [4]) der sich jeweils nach dem Staatshaushalts-Etat ergebenden Staatskapitalschuld vorzunehmen ist, wobei eine Verrechnung auf bewilligte Anleihen

1) L. v. Stein S. 397. 2) Nebenius S. 441.

3) Für das Etatsjahr 1897/98 war eine Tilgung von $^1/_2$% der Staatsschuld vorgesehen.

4) Nicht $^3/_4$%, wie Schwarz-Strutz Bd. III S. 67, 68 und 70 mehrfach angibt.

einer Tilgung gleich zu achten ist; in § 2, dass die erforderlichen Tilgungsbeträge durch den Staatshaushalts-Etat unter Einrechnung der für eine planmässige oder durch bestehende Gesetze anderweit vorgeschriebene Tilgung von Staatsschulden bestimmten Summen bereit zu stellen seien [1]).

Gegen das Gesetz sind mancherlei Einwürfe erhoben worden, berechtigte und nicht berechtigte.

So behauptet R. v. Kaufmann in seinem Aufsatze über „die Amortisation der preussischen Staatsschulden und das Schuldentilgungsgesetz vom 8. März 1897“ [2]) das Gesetz ändere an der bisherigen Art der Tilgung nicht nur nichts, sondern gestatte höchstens, dieselbe herabzusetzen, da $^3/_4\%$ der Eisenbahnkapitalschuld (im Sinne des Garantiegesetzes) ein höherer Betrag sei als $^3/_5\%$ der gesamten Staatsschuld und infolgedessen „der Prozentsatz der zur ausserordentlichen Tilgung und Verrechnung auf Anleihen zu bestimmenden Summe wird herabgesetzt werden können“. Hieran ist richtig, dass die wirkliche effektive Tilgung durch das Gesetz nicht verändert wird.

Die $^3/_4\%$ aber, die dem Garantiegesetz gemäss von der Eisenbahnkapitalsschuld zwecks Tilgung derselben abgeschrieben werden sollen, bedeuten doch keine wirkliche Tilgung und sind auch durchaus nicht in vollem Betrage zur Verrechnung auf bewilligte Anleihen verwendet worden. Sie haben doch vielmehr nur die Bedeutung, dass mit ihrer Hilfe die Eisenbahnkapitalschuld abzüglich der Tilgungen buchmässig berechnet wird, eine rein fiktive Grösse, wie schon oben gesagt, die nichts weiter bedeutet, als dass sie den Nachweis führen soll, wie hoch sich die Schuldenlast der Staatseisenbahnen belaufen würde, wenn diese nach Art eines selbständigen privaten Unternehmens über ihre Ueberschüsse verfügt und diese zur Tilgung verwendet hätten. Das Gesetz von 1897 dagegen will mit seiner Zulassung der Verrechnung auf bewilligte Anleihen keine solche Rechenaufgabe durchführen, die auf den Stand der Staatsschuld ohne Einfluss bleibt. Denn selbst wenn man die Verrechnung auf bewilligte Anleihen einer Tilgung nicht gleichachtet, wird man zugeben müssen, dass durch die Verrechnung gemäss dem Tilgungsgesetze der Steigerung der

1) Der § 3, der weitere Tilgung aus rechnungsmässigen Ueberschüssen anordnet, ist aufgehoben und ersetzt durch Gesetz vom 3. Mai 1903, das weiter unten zu betrachten sein wird.

2) Finanz-Archiv XIV S. 469.

Staatsschuld entgegen gearbeitet wird, das Gesetz dieselbe also sehr wohl beeinflusst.

Die Summen aber, die aus jenen Ueberschüssen der Eisenbahnverwaltung unter Herrschaft des Garantiegesetzes nach Bestreitung allgemeiner Staatsausgaben aus denselben zur Verrechnung auf bewilligte Anleihen verwendet wurden, die somit allein von allen zwecks Tilgung abgeschriebenen Beträgen den Stand der Staatsschuld wirklich beeinflusst haben, erreichen den Betrag von $^3/_5\%$ der jeweiligen Staatskapitalschuld in vielen Jahren nicht, und es stand ferner im freien Belieben der den Etat bestimmenden Faktoren, ob sie diese Summen zur Verrechnung auf bewilligte Anleihen verwenden, oder ob sie sie direkt in den Etat des nächsten Jahres vortragen und zur Bestreitung ordentlicher oder im Etat vorgesehener ausserordentlicher Ausgaben benutzen wollten.

Beide Verfahren stehen sich freilich gleich, insofern dasselbe erreicht wird, eine Vermehrung der Staatsschuld vermieden wird, gleichviel, ob die betreffenden Summen auf die für eine besondere ausserordentliche Aufwendung bewilligte Anleihe aufgerechnet und dann zur Deckung der Ausgaben für dieselbe benutzt werden, oder ob man sie als Einnahme in den Etat einstellt, dagegen aber die Summen, die für jene besondere Aufwendung erforderlich sind, als Ausgabe. Nicht gleich dagegen steht der Aufrechnung auf bewilligte Anleihen zu ausserordentlichen Ausgaben die Einstellung der Ueberschüsse in den Etat zwecks Bestreitung ordentlicher Ausgaben.

Werden aber die Ueberschüsse fortgesetzt in den Etat eingestellt, so wird bezüglich dieser Einnahme die Tatsache, dass sie eine ausserordentliche ist, leicht in Vergessenheit geraten, man wird auch auf sie ordentliche Ausgaben basieren, die ausserordentlichen — was ja unter anderen Umständen unbedenklich zulässig wäre — weiter auf Anleihen verweisen und damit eine ungerechtfertigte Ausgabesteigerung schaffen, die bei dem ersten Sinken der Ueberschüsse zu einem Defizit führt.

Dagegen bleibt im anderen Falle der Einnahme ihr Charakter als a u s s e r o r d e n t l i c h e Einnahme gewahrt, und so liegt die Gefahr, dass man auf sie ordentliche Ausgaben basiere, ferner.

Beim Garantiegesetz standen beide Möglichkeiten frei, eine Verrechnung vorhandener Ueberschüsse auf offene Kredite war nicht gewährleistet[1]), und es konnte daher ohne weiteres — was

1) A. M. v. Kaufmann, Finanz-Archiv XIV S. 486.

freilich nicht geschehen — die ganze Summe zu Staatsausgaben ohne Verrechnung verwendet werden, was nach obigen Ausführungen die Staatsschuld leicht gesteigert hätte: das Tilgungsgesetz verlangt eine effektive Verrechnung, durch die unter allen Umständen die Staatsschuld günstig beeinflusst wird, und lässt eine auf jenen, zur Verrechnung bestimmten Betrag, gegründete Steigerung der ordentlichen Staatsausgaben nicht zu.

Die effektive Tilgung nun, meint v. Kaufmann weiter, an der das Gesetz nichts ändert, werde zwar in Jahren, die ohne Defizit abschliessen, wohl tatsächlich durchgeführt werden. In Defizitjahren dagegen werde sich auch dies umgehen lassen. Es besage der § 2 des Gesetzes, dass die zur Tilgung erforderlichen Beträge bereit zu stellen seien „unter Einrechnung der für eine planmässige oder durch bestehende Gesetze anderweit vorgeschriebenen Tilgung". Mit letzterem Ausdrucke, meint v. Kaufmann, könnten nur die Gesetze gemeint sein, die die Umwandlung der Prioritätsobligationen der verstaatlichten Eisenbahnen in konsolidierte Anleihe zuliessen. Darnach könne auch jene effektive Tilgung umgangen werden, indem man zwar den bestimmten Betrag tilge, gleichzeitig aber einen entsprechenden Betrag von Konsols neu ausgebe, tatsächlich also nur eine Schuldumwandlung vollziehe.

Von vornherein hat diese Annahme wenig Wahrscheinlichkeit für sich. Das Gesetz ist dem ernsten Streben der preussischen Regierung entsprungen, nach Abschluss der Neuregelung des ganzen Finanzwesens auch das Schuldentilgungswesen auf eine neue sichere Basis zu stellen und die Durchführung der Tilgung aus den Mitteln der ordentlichen Staatseinnahmen zu sichern, nachdem man sie als zu den ordentlichen, jährlichen Staatsausgaben gehörig erkannt und anerkannt hatte, und dennoch sollte die Regierung sich ein Hintertürchen offen gelassen haben, durch welches sie die Absicht des Gesetzes nach Belieben zum Teil vereiteln konnte?

So spricht jene Auffassung jedenfalls gegen den Geist des Gesetzes. Allein auch in dem Wortlaut findet sie keine Stütze. Das ergibt die Ausführung der Gesetzesbestimmung im Etat. Dort ist angeführt im Etat der Staatsschuldenverwaltung im Kapitel 36 der dauernden Ausgaben: „Tilgung" (gemäss § 1 und 2 des Gesetzes vom 8. März 1897) unter

A. Planmässige oder durch bestehende Gesetze anderweit vorgeschriebene Tilgung von Staatsschulden.

Titel 1. Aktiven und Obligationen der Niederschlesisch-Märkischen etc. etc. Eisenbahngesellschaften.

Titel 2. Vormals hannoversche Schulden.

Titel 3. Beträge der auf Grund der §§ 18—27 des Gesetzes vom 14. Juli 1893 (G.S. 119) und Artikel IX des Gesetzes vom 2. Juli 1900 (G.S. 252) an die Staatskasse zurückzuerstattenden Grundsteuerentschädigungen.

Das Gesetz wegen Aufhebung direkter Staatssteuern vom 14. Juli 1893 bestimmt in § 27: „Die sämtlichen, behufs Rückerstattung von Kapitalien nebst Zinsen (§§ 18—25) im Laufe jedes Rechnungsjahres gezahlten Beträge werden zum Zwecke der Tilgung von Staatsschulden durch Rückkauf eines entsprechenden Betrages von Schulddokumenten der Staatsschuldentilgungskasse überwiesen", und das Gesetz vom 2. Juli 1900 betr. die Umgestaltung der direkten Staatssteuern in den Hohenzollernschen Landen, verweist auf jenen § 27 des Gesetzes vom 14. Juli 1893.

Hier haben wir also eine durch bestehende Gesetze anderweit vorgeschriebene Tilgung — Verrechnung ist, was besonders beachtenswert, nicht zugelassen —; auf diese bezieht sich die Bestimmung des § 2, nicht aber will sie der Regierung die Möglichkeit eröffnen, das von ihr selbst geschaffene Gesetz zu umgehen.

Die Beträge, die auf Grund jener Gesetze der Tilgung zufliessen, sind freilich nur geringe (in den Etat für 1904 sind 600000 Mk. eingestellt). Darauf kommt es aber zunächst nicht an, und es ist ferner sehr wohl möglich, dass bei neuen derartigen Gesetzen auf Grund deren Beträge zur Staatskasse zurückfliessen, wieder ein derartiger Paragraph aufgenommen wird, umsomehr, als das Abgeordnetenhaus ja auch durchgesetzt hat, dass die Rückzahlungen und Zinsen 1. von Darlehen, welche auf Grund von Gesetzen zur Beseitigung von Notständen bewilligt sind, 2. von Ausgaben, welche auf Grund von Anleihegesetzen zur Förderung des Baues von Kleinbahnen geleistet sind, 3. von Baudahrlehnen, welche auf Grund von Anleihegesetzen zur Verbesserung der Wohnungsverhältnisse von Arbeitern etc. gewährt worden sind (Einnahme unter Kap. 24 Titel 8, 8a, 8b im Etat der Allgemeinen Finanzverwaltung), nicht mehr, wie bisher zur Deckung allgemeiner Staatsausgaben verwendet, sondern zur Tilgung von Staatsschulden in das Kap. 36 der dauernden Ausgaben — Etat der Staatsschuldenverwaltung — eingestellt werden[1]).

1) Eine weitere durch bestehende Gesetze vorgeschriebene Tilgung findet

Zum dritten und am meisten wirft v. Kaufmann dem Gesetze von 1897 vor, dass es mit der Gleichstellung von Tilgung und von Verrechnung der Tilgungssumme auf bewilligte Anleihen, eine Neuerung einführe, die von den allernachteiligsten Folgen für die Tilgung sein und ihren Erfolg geradezu in Frage stellen könne.

Allerdings wird in dem Tilgungsgesetz von 1897 zum ersten Male jene Bestimmung gesetzlich festgelegt, dass eine Verrechnung auf bewilligte Anleihen einer Tilgung gleich zu achten sei. Aber daraus kann man dem Gesetz keinen so grossen Vorwurf machen. Tatsächlich war das Verfahren ja schon seit den Zeiten des Eisenbahngarantiegesetzes jährlich in Uebung gewesen, und schon der Bericht der Budgetkommission über die Finanzlage des preussischen Staates vom Jahre 1894 unterscheidet blosse Verrechnung und effektive Tilgung nicht, so dass das Gesetz nicht so sehr eine Neuerung in das preussische Tilgungswesen einführt, als einen bestehenden Zustand gesetzlich festlegt[1]); auf einem anderen Blatte freilich steht die Frage, ob es daran gut getan hat, diese Uebung gesetzlich festzulegen, und ob nicht ein Fortlassen dieser Bestimmung, oder wenigstens eine Einschränkung derselben im Interesse der Durchführung der Tilgung wünschenswert gewesen wäre.

Und hier wird man R. v. Kaufmann darin zustimmen müssen, dass das Gesetz mit jener unbeschränkten Gleichstellung der Verrechnung auf bewilligte Anleihen mit der effektiven Tilgung das Richtige nicht getroffen hat[2]).

---

sich in dem „Gesetz über die Errichtung von Rentenbanken" vom 2. März 1850, im § 62, und im „Gesetz wegen Ausdehnung der Verordnung vom 28. Sept. 1867, betreffend die Ablösung von Reallasten, welche dem Domänenfiskus im vormaligen Königreich Hannover zustehen", vom 3. April 1869, dessen § 11 auf den § 62 des Gesetzes vom 2. März 1850 verweist. Dieser § 62 lautet: „Die Ablösungskapitalien . . . . werden zur Tilgung von Staatsschulden und zwar zunächst der durch das Gesetz vom 25. April 1848 gegründeten fünfprozentigen Anleihe verwendet". Aus derartigen Privatrenten-Ablösungskapitalien sind (1904) 41 000 M. unter Kap. 24 Titel 6 der Einnahme, im Etat der Allgemeinen Finanzverwaltung eingestellt. In dem Kap. 36 der ordentlichen Ausgaben Etat der Schuldenverwaltung — „Tilgung" — ist die Summe jedoch nicht aufgeführt, obwohl sie zweifellos auch zu den Summen des Titels 3 gehört.

1) Das württembergische Tilgungsgesetz von 1903 hat auch diese Bestimmung getreulich kopiert.

2) R. v. Kaufmann im Finanz-Archiv 1897 Bd. XIV S. 507 ff., 1900 Bd. XVII S. 158 ff.

Die Begründung sowohl des preussischen wie des württembergischen Gesetzentwurfs gehen über diesen Punkt rasch hinweg. Der erstere bespricht ihn gar nicht, der zweite wiederholt als Begründung nur die Worte des Gesetzes, „dass der Tilgung eine Verrechnung auf bewilligte Anleihen gleich zu achten sei". Die Sache hat den Regierungen wahrscheinlich so klar gelegen, dass eine ausführliche Begründung nicht mehr notwendig erschien. Und es scheint auch auf den ersten Blick dasselbe, ob man alte Anleihen tilgt und dabei neue aufnimmt oder das zur Tilgung vorhandene Geld zur Bestreitung der Ausgaben verwendet, für welche die neue Anleihe aufgenommen werden sollte, und dann die Tilgung der alten, wie die Aufnahme der neuen Anleihe durch eine blosse Verrechnung ersetzt; höchstens scheint durch Vermeiden eines etwaigen Kursverlustes damit noch ein Vorteil erzielt werden zu können.

Der Unterschied ergibt sich, sobald man die Wirkungen der beiden Verfahren betrachtet. Bei Verrechnung wird die Schuld nur nicht steigen, bei Tilgung wird sie sinken. Tilgung bedeutet immer eine Herabminderung der Schuldenlast; durch Verrechnung wird eine solche nicht erzielt. Daraus folgt, dass eine Tilgung nur möglich ist aus reinen Ueberschüssen. Sobald in einem Jahre eine neue Schuldaufnahme nötig ist, die den Betrag der Tilgungssumme übersteigt, ist tatsächlich keine Tilgung mehr vorhanden; selbst wenn dabei eine effektive Tilgung vorgenommen wird, also keine Aufrechnung auf eine etwaige Zwangstilgungssumme an ihre Stelle tritt, wird man nur von der Tilgung der betreffenden Schuldtitel, nicht von einer Tilgung der Gesamtschuld sprechen dürfen.

Es besteht somit ein grundsätzlicher Unterschied zwischen Tilgung und Verrechnung auf bewilligte Anleihen. Es bleibt nach Festlegung desselben zu betrachten, ob mit Rücksicht auf besondere Verhältnisse eine Verrechnung der effektiven Tilgung gleichgeachtet werden kann.

Bei Entscheidung dieser Frage wird man mit Berücksichtigung des Anleihezweckes zu unterscheiden haben:

1. Defizitanleihen,
2. Anleihen zu sogen. staatswirtschaftlichen Kapitalsanlagen,
3. Anleihen zu sogen. privatwirtschaftlichen Kapitalsanlagen.

Zu 1: Ein Defizit im Staatshaushalt liegt vor, wenn in einem Jahre die ordentlichen Einnahmen nicht ausreichen, um die ordent-

lichen Einnahmen nicht ausreichen, um die ordentlichen Ausgaben zu bestreiten. Es ist schon oben immer betont worden, dass derartige Defizits nicht chronisch werden dürfen, dass vielmehr in solchen Fällen eine Erhöhung der ordentlichen Einnahmen unbedingte Notwendigkeit wird. Leicht können jedoch in einzelnen Jahren Etatsdefizits entstehen, insbesondere wenn die Einnahmen des Staats infolge grosser Betriebsverwaltungen, Eisenbahnen, Bergwerken etc., der wirtschaftlichen Konjunktur entsprechend, grossen Schwankungen unterworfen sind. Wenn nun ein derartiges Defizit eintritt und seine Deckung durch eine Anleihe notwendig ist, hat damit — wenn die Anleihe niedriger ist als die im Etat stehende Tilgungssumme, wenigstens für den Betrag derselben — die Tilgung tatsächlich schon aufgehört. Um sie formell aufrecht zu erhalten, wird man die Aufrechnung als vorläufige Massregel, mit der Absicht, die wirkliche Tilgung später nachzuholen, zwar z u l a s s e n müssen — denn es hätte keinen Zweck, dass der Staat mit der einen Hand tilgt, mit der anderen borgt —, nicht aber einer Tilgung g l e i c h s t e l l e n dürfen. Es hiesse ja zulassen, dass der zu den ordentlichen Staatsausgaben gehörige Posten für Schuldentilgung für das betreffende Jahr aus dem Etat gestrichen wird, wenn sein Betrag infolge der Verrechnung ohne weiteres zur Deckung anderer ordentlicher Staatsausgaben Verwendung fände. Eine derartige Verrechnung wird vielmehr nur geschehen dürfen, wenn diesem Verfahren der Charakter des Ausserordentlichen gewahrt bleibt. Es muss stets erkennbar sein, dass jene Aufrechnung nicht erfolgt, um die Tilgung zu ersetzen, sondern nur aus praktischen Gründen, um dem Staate Umständlichkeiten und Unbequemlichkeiten zu ersparen; dass damit aber die Tilgung nicht bewirkt, sondern dass sie ausgesetzt und aufgeschoben wird. Geschieht das nicht, so wird leicht das Unterscheidungsvermögen zwischen der Aufrechterhaltung der blossen Form mittelst Beibehaltung des Titels „Schuldentilgung“ in dem Etat und gleichzeitig erfolgender Aufrechnung auf die bewilligte Defizitanleihe, und der wirklichen Tilgung schwinden, und man wird zuguterletzt glauben wirklich zu tilgen, wo man nur die Form wahrt, infolgedessen leichter eine Defizitanleihe zulassen, da man ja durch Aufrechnung dieselbe wieder zu beseitigen und dabei noch eine wirkliche Tilgung zu vollziehen glaubt.

Die Gefahr dieser Täuschung liegt nun freilich bei der Aufrechnung auf jede Anleihe nahe, welchen Zwecken sie auch dienen

mag, und es muss deshalb schon hier die Forderung aufgestellt werden, dass die Verrechnung und die wirkliche Tilgung nicht zusammen als Tilgung behandelt, sondern, wie sie etwas verschiedenes sind, auch in allen Fällen getrennt aufgezeichnet werden.

Bei Aufrechnung von Defizitanleihen liegt noch die besondere Gefahr darin, dass die Empfindung dafür, dass die ordentlichen Einnahmen zu der Deckung der ordentlichen Ausgaben nicht mehr ausreichen, sobald die für Tilgung ausgesetzte Summe auf eine Defizitanleihe aufgerechnet, d. h. für Deckung allgemeiner Staatsausgaben verwendet wird, bei häufiger Anwendung dieses Verfahrens leicht geschwächt wird, so dass die derartige „Tilgung" dann, anstatt zu einer sparsamen Wirtschaft zu führen, das Gegenteil bewirkt.

Deshalb ist, um jene Tatsache, dass die Defizitanleihe durch keine besonderen ausserordentlichen Aufwendungen des Staats bewirkt ist, dass sie einen Fall bildet, der nach Möglichkeit vermieden werden muss, dauernd zu dokumentieren, zu fordern, dass Defizitanleihen nicht unter den anderen verrechneten Anleihen, sondern stets besonders in ihrer Eigenschaft als „Defizitanleihen" aufgeführt werden. Da bei ihnen ferner die Verrechnung aus praktischen Gründen zwar zuzulassen ist, dieselbe jedoch nicht einer Tilgung gleich geachtet werden darf, ist ferner zu verlangen, dass sie aus Ueberschüssen folgender Jahre besonders getilgt werden, sodass damit die im Defizitjahre aufgeschobene Tilgung nachträglich bewirkt wird — neben der ordentlichen Tilgung, die natürlich unberührt bleibt, — sodass, wenn man eine Defizit- und eine Ueberschussperiode als eine Gesamtheit betrachtet, wirkliche Ueberschüsse erst vorhanden sind, wenn die Defizitanleihen aus den Ueberschüssen der folgenden Jahre völlig beseitigt sind [1]) und damit die Tilgung in jener Periode auch für die Defizitjahre nicht nur der Form nach, sondern auch tatsächlich erfolgt ist. Ein solches Verfahren wird neben der Durchführung der Tilgung einen starken Ansporn bieten, Etatsdefizits nach Möglichkeit zu vermeiden, während, wie oben gesagt, die Gleichstellung von Tilgung und Verrechnung auf Defizitanleihen, leicht zu einer Häu-

1) Eine effektive Tilgung derselben braucht dabei nicht stattzufinden. Es genügt, wenn man die Summen, die zur ausserordentlichen, nachträglichen Tilgung der Defizitanleihe ausgesetzt sind, von dieser abschreibt und auf Anleihen zu solchen Zwecken verrechnet, bei denen, wie unten zu zeigen ist, Verrechnung zuzulassen sein wird.

fung der letzteren führen könnte.

Zu 2: Eine Anleihe zu einer staatswirtschaftlichen Kapitalsanlage, d. h. eine Verwendung der Anleihesumme zu Zwecken, die nicht nach Art eines privaten Unternehmens dem Staate eine Rente abwerfen sollen, die aber doch insofern indirekt produktiv wirken, als sie den Status des Staates verbessern, die als ausserordentliche Ausgaben aber nicht aus den ordentlichen Staatseinnahmen bestritten zu werden brauchen, — Anleihen für ausserordentliche Aufwendungen zu Militärzwecken, zur Beseitigung von Hochwasserschäden und zur künftigen Sicherung vor solchen, zu Kanälen, deren Rentabilität von vornherein ausgeschlossen ist, — gehören nicht, wie der Fall eines Defizits zu denjenigen Fällen, in welchen die Anleihe nur als letztes Aushilfsmittel dient, und bei geordnetem Gange der Dinge unzulässig ist.

Damit soll nicht gesagt sein, dass diese Ausgaben unter allen Umständen durch Anleihen gedeckt werden müssten. Es wird im Gegenteil nur wünschenswert sein, dass auch diese ausserordentlichen Aufwendungen aus den Ueberschüssen der ordentlichen Einnahmen über die ordentlichen Ausgaben bestritten werden. Allein, wenn jene dazu nicht ausreichen und zur Deckung der ausserordentlichen Ausgaben Steuererhöhungen erfolgen müssten, wird man es oft als für die Volkswirtschaft vorteilhafter erachten müssen, wenn jene Ausgaben durch Anleihen gedeckt werden; ein Verfahren, das, soweit es sich wirklich um ausserordentliche, einmalige Kapitalsanlagen handelt, als berechtigt anerkannt werden muss und das unumgänglich notwendig wird, sobald es sich um eine grosse, auf einmal zu leistende Ausgabe handelt.

Man wird deshalb hier die Verrechnung der Tilgungssumme als der Tilgung gleichwertig betrachten können und eine Nachholung der Tilgung, wie sie bei Aufrechnung auf Defizit-Anleihen verlangt wurde, nicht fordern dürfen. Zwar eine wirkliche Tilgung liegt hier auch nicht mehr vor, sobald zu einer Anleihe geschritten und der Tilgungsbetrag auf sie aufgerechnet wird; auch hier wird nur die Form gewahrt.

Die Forderung aber, dass die tatsächlich eingestellte Tilgung aus künftigen Ueberschüssen nachgeholt werden sollte, wäre hier ungerechtfertigt. Denn derartige Anleihen zu staatswirtschaftlichen Zwecken sind, wie oben angeführt, stets zulässig. Wenn nun auf der einen Seite eine im geordneten Staatswesen als ordentliches Deckungsmittel zulässige Anleihe steht, wenn also eine

Erhöhung der Schuldlast zu dem beabsichtigten Zwecke zulässig erscheint, auf der anderen Seite die Summe, die für Tilgungszwecke aus den ordentlichen Einnahmen entnommen wird, so wird man eine Aufrechnung der Tilgungssumme auf jene Anleihe, bei steter Betonung dessen, dass ein derartiges Verfahren tatsächlich keine Tilgung ist, doch im Hinblick auf die jeweilige Finanzlage einer Tilgung gleichachten dürfen. Denn hier bildet diese Aufrechnung der Tilgungssumme den endgültigen Ersatz der Tilgung, während die Aufrechnung der Tilgungssumme auf Defizitanleihen, die tatsächlich nichts anderes bedeutet als Streichung eines ordentlichen Ausgabepostens, nur als vorläufiger Notbehelf zu betrachten ist.

Zu 3: Aehnliche Erwägungen führen zu demselben Resultat bei Anleihen zu privatwirtschaftlichen Kapitalsanlagen, d. h. zu einer Verwendung, bei welcher der Anleihesumme ein Kapital gegenübertritt, welches der Staat nach Art eines privatwirtschaftlichen Betriebes verwaltet und welches nach denselben privatwirtschaftlichen Grundsätzen nicht nur die dafür gemachten Aufwendungen decken, sondern auch eine Rente erzielen soll.

Auch hier ist die Verwendung von Anleihen zur Beschaffung der für diese Zwecke nötigen Mittel als durchaus gerechtfertigt anzusehen, wenngleich auch hier nicht verkannt werden soll, dass, um mit Schäffle zu sprechen, „Mehrung der staatswirtschaftlichen Nutzquellen auch aus ordentlichen Einnahmen günstiger Zeiten ein Ziel ist, worauf jeder vorsorgende Staatsmann angestrengt hinstreben wird“ [1]).

Wenn schon bei den zu staatswirtschaftlichen Zwecken aufgenommenen Anleihen eine Aufrechnung der Tilgungssumme einer Tilgung gleichzuachten ist, weil die Anleihe als ein durchaus zulässiges Deckungsmittel zu betrachten ist und eine Erhöhung der Staatsschuld zu solchen Zwecken erlaubt erscheint, so kommt hier noch zu Gunsten der Gleichstellung von Tilgung und Verrechnung hinzu, dass hier ein Gegenwert entsteht, dass also einer gleichbleibenden Staatsschuldenlast ein vergrössertes Staatsvermögen gegenübertritt.

Hieraus ist oft gefolgert worden, dass hier eine Verrechnung auf derart bewilligte Anleihen nicht nur einer Tilgung gleichzuachten, sondern tatsächlich dasselbe sei [2]).

1) Tübinger Zeitschrift Bd. 40 S. 137.

2) Abgeordneter v. Daller in der bayr. Kammer der Abgeordneten (abgedr.

Wenn aber der Begriff „Tilgung“ dahin verstanden wird, dass diese stets eine Herabminderung der Schuld bedeutet, so ergibt sich daraus, dass auch hier Verrechnung die Tilgung nicht ersetzen kann. Die Schuldenlast verteilt sich zwar nach Schaffung der neuen produktiven Anlage auf ein grösseres Vermögen, das Verhältnis von Plus und Minus ändert sich zu gunsten des Plus, die Schuldsumme wird aber dadurch doch um nichts gemindert.

Wenn so auch in den beiden letztbehandelten Fällen Verrechnung der Tilgung gleich zu achten ist, so muss doch aufs bestimmteste darauf gedrungen werden, dass nicht beide — wie es bis heute in Preussen geschieht — zusammen als Tilgung behandelt werden, sondern dass man effektive Tilgung und Verrechnung streng von einander scheidet.

Denn das Unterlassen dieser Unterscheidung kann mannigfache Nachteile mit sich bringen.

Es ist schon oben auf die Gefahr hingewiesen worden, dass der Staat ein Etatsdefizit gar zu leicht nehmen und zu häufig zulassen könnte, wenn er die Defizitanleihe unbeschränkt dadurch ersetzen kann, dass er die Tilgungssumme auf sie aufrechnet; ebenso leicht kann es kommen, dass, wenn keinerlei Anleihen in einem Jahre vorhanden sind, und daher eine effektive Tilgung und Verminderung der Schuld bewirkt werden könnte, man förmlich neue Anleihezwecke sucht, um die Tilgungssumme auf sie aufzurechnen, indem man den Unterschied zwischen Tilgung und Verrechnung soweit vergessen hat, dass man meint, dadurch werde ja auch „getilgt“ und durch dieses Verfahren eher das Gegenteil einer Tilgung erreicht.

---

bei Segner im Finanz-Archiv 1904 Bd. XXI S. 351): „Wir tilgen Staatsschulden nicht, aber wir haben eine grosse Anzahl von Krediten bewilligt, die der Herr Finanzminister nicht zu effektuieren brauchte, weil er eben in der Lage war aus den Erübrigungen produktive Anlagen, nämlich in Eisenbahnen zu machen. Wenn ich für neue Eisenbahnen nicht genötigt bin, Anleihen zu machen, so ist der Aufwand aus Erübrigungen für den Bau solcher Bahnen oder für andere produktive Einrichtungen gerade so viel, wie eine Schuldenrückzahlung d. h. aus dieser produktiven Anlage gewinnen wir ein reelles Einkommen.“

In diesem Ausspruch zeigt sich deutlich eine Vermengung der Begriffe „Schuldentilgung“ und „Erleichterung des Druckes der — gleichgebliebenen — Schuldlast infolge Steigens der Rente, des reellen Einkommens“.

Wenn ich ein Kapital zu 4% aufnehme, durch vorteilhafte Verwendung 8%, also ein reelles Einkommen von 4%, und durch vorteilhafte Verwendung dieses Ueberschusses weitere Ueberschüsse erziele, ist das auch einer Schuldenrückzahlung gleich zu achten?

Aber auch bezüglich des Etats selber, bezüglich des Verhältnisses von Ausgabe und Einnahme, kann sich leicht ein falsches Bild ergeben; man kann leicht Ueberschüsse sehen, wenn keine vorhanden sind, oder die Summe der vorhandenen überschätzen: die zur Tilgung aus den ordentlichen Einnahmen ausgesetzte Summe wird als getilgt vermerkt, bleibt jedoch zur Aufrechnung auf Anleihen verfügbar. Das wird leicht die Annahme hervorrufen, dass neben der Tilgung noch so grosse Mittel zu ausserordentlichen Ausgaben vorhanden seien. So wird man bald keinen Unterschied mehr sehen, zwischen etwaigen wirklichen Ueberschüssen und den Summen, die zwar dieselbe Verwendung finden, wie die Ueberschüsse, tatsächlich aber keine Ueberschüsse sind, sondern aufgerechnete Tilgungssummen; und man wird die ganzen im Etatsjahr ohne Anleiheaufnahme zu ausserordentlichen Anlagen verwendeten Ausgaben als Ueberschüsse ansehen. Die Folge davon ist eine völlig falsche Auffassung der Finanzlage und ein Drängen nach Vermehrung der ordentlichen Ausgaben, infolge der Höhe der Ueberschüsse, die doch gar nicht oder nur zum Teil Ueberschüsse sind [1]).

Ferner ergibt sich, wenn die Aufrechnung unbeschränkt der Tilgung gleichgestellt wird, auch ein falsches Bild von dem Prozentsatz der Tilgung.

Denn: wird die Aufrechnung als Tilgung betrachtet, so erscheint auf der einen Seite die grosse Summe der Staatsschuld nur um den ihr gegenüber verhältnissmässig kleinen Betrag der neu bewilligten — und aufgerechneten — Anleihe grösser, die Tilgungungssumme um eben diesen, ihr, dieser bedeutend geringfügigeren Summe, gegenüber aber verhältnismässig grossen Betrag grösser, und damit wird der Prozentsatz der Tilgung in völlig unzulässiger Weise gesteigert [2]).

Was folgt aus diesen Betrachtungen für Preussen und die preussische Staatsschuld? Zunächst, dass Preussen auf absehbare Zeit nicht in der Lage ist, effektiv zu tilgen. Denn Jahr für Jahr werden neue Anleihen bewilligt, Kredite geschaffen, auf welche die Tilgungssumme aufgerechnet werden kann. Die Aufrechnung wird aber nach dem oben Ausgeführten fast immer einer Tilgung gleichzuachten sein, da die Anleihen zur Deckung von Defizits glücklicherweise eine seltene Ausnahme bilden, in der Regel aber

1) R. v. Kaufmann im Finanz-Archiv 1900 Bd. XVII S. 167.

2) R. v. Kaufmann im Finanz-Archiv 1897 Bd. XIV S. 518 Anm. 3.

die Anleihen zu produktiven Staatszwecken — Eisenbahnbauten — aufgenommen werden.

Es bleibt noch die Frage zu beantworten, ob Preussen gut daran tue, seine effektive Tilgung so völlig einzustellen.

Die Eisenbahnen sind als industrielle Anlagen in unserer in technischer Beziehung so unendlich rasch fortschreitenden Zeit immerhin der Gefahr ausgesetzt, dass sie durch neue Erfindungen wertlos werden könnten. Freilich wird diese Gefahr stark überschätzt, wie auch die Besorgnis übertrieben scheint, dass Frankreich, wenn ihm seine Eisenbahnen schuldenfrei zufallen, die Tarife stark herabsetzen und uns dadurch zwingen werde, im Interesse unserer Volkswirtschaft bei unseren nicht schuldenfreien Eisenbahnen dasselbe zu tun. Frankreich wird sich aus den verschiedensten Gründen wohl hüten, so zu verfahren. Viel eher wird es die Ueberschüsse durch die Beibehaltung der Tarife auch weiterhin zu erzielen suchen, um sie zur Verzinsung und Tilgung seiner hohen unproduktiven Staatsschuld zu benutzen. Ist also auch wohl nicht anzunehmen, dass die ganze Anlage wertlos wird, so muss doch damit gerechnet werden, dass ihr Wert stark herabgesetzt wird und ihre Rentabilität vielleicht so sehr sinkt, dass die Eisenbahnen nicht mehr die Verzinsung der zu ihrer Anlage aufgenommenen Kapitalien aufbringen können. Erleben wir das ja heute schon, wo wir — wenigstens was Eisenbahnen anbetrifft — noch in keiner Weise unter der Konkurrenz neuer Erfindungen zu leiden haben, wie z. B. bei den Eisenbahnen deutscher Mittelstaaten [1]. Und überall sehen wir, dass die Rentabilität der Eisenbahnen geringer wird, indem die Ausgaben stärker anschwellen als die Einnahmen.

Die Begründung freilich, die sonst häufig für eine Tilgung der Eisenbahnschulden angeführt wird, dass die Tilgungen notwendig wären als Abschreibungen, entsprechend dem Sinken des Kapitalwertes der Anlage, da sonst, falls die notwendigen Ausgaben für die Instandhaltung der Anlage aus neuen Anleihemitteln gemacht werden, die Anlage überkapitalisiert würde, treffen für Preussen nicht zu. Denn diese Amortisation wird hier dadurch durchgeführt, dass seit dem Jahre 1892 grundsätzlich Erneuerungen und Verbesserungen der vorhandenen Eisenbahnlinien

1) D. h. nur in dem Falle, dass zu den Ausgaben die Summen hinzugerechnet werden, die zur Verzinsung der für Eisenbahnzwecke aufgenommenen Anleihen erforderlich sind.

nicht aus Anleihen, sondern aus den ordentlichen Etatsmitteln bestritten werden [1]).

Dagegen mag bezüglich der Frage der Tilgung von Eisenbahn- und anderen produktiven Schulden hier an das in der Einleitung Gesagte erinnert werden, dass produktive Schulden doch schliesslich auch nichts anderes sind als Schulden, und dass, wenn man im Hinblick auf die grossen Nachteile einer hohen Schuldenlast für den Kriegsfall die Tilgung verlangt, man sie bei diesen wie jenen verlangen muss.

Sicherlich macht es in Friedenszeiten einen grossen Unterschied, ob die Schuld produktiv ist, ihre Zinsen selber zahlt und daneben vielleicht noch eine Rente bringt, oder ob sie unproduktiv ist und ihre Zinslast aus den Steuern bestritten werden muss; auch in Kriegszeiten wird dieser Unterschied nicht ganz verschwinden, indem im einen Fall die Gläubiger eine reale Sicherheit für ihr ausgeliehenes Kapital haben, im anderen nicht. Allein einen grossen Unterschied wird dies nicht machen können, denn hauptsächlich wird doch auf die Möglichkeit einer fortgesetzten Zinszahlung gesehen, und diese wird um so unwahrscheinlicher, je grösser die Schuld ist. Und hier macht es, wie schon in der Einleitung betont, keinen oder kaum einen Unterschied, ob die Schulden produktiv sind oder nicht; denn auch Anlagen, die im Frieden eine hohe Rente abwerfen, werden in Kriegszeiten kaum gewinnbringend bleiben, sondern wohl meist sogar mit Verlust arbeiten.

Wenn man nun aus solchen Erwägungen einen gangbaren Weg sucht, auf dem Preussen zur effektiven Schuldentilgung gelangen könne, so muss man vor allem danach streben, die jährlich neuen Anlehensaufnahmen zu verhindern. Wir haben gesehen, dass die Anleihen zum grössten Teile zu Eisenbahnbauten aufgenommen werden, und es ist klar, dass eine Einstellung der Bauten zur Erweiterung des Staatseisenbahnnetzes nicht in Frage kommen kann.

Demnach bleiben zwei Wege: Uebernahme der Bauten auf den Etat und Bestreitung derselben aus den ordentlichen Ein-

1) Begründung des Gesetzentwurfs betr. die Bildung eines Ausgleichsfonds für die Eisenbahnverwaltung. Finanz-Archiv 1903 Bd. XX S. 862. In wie reichlicher Weise diesem Prinzipe Rechnung getragen wurde, ergeben die dort mitgeteilten Zahlen, aus denen hier nur erwähnt werden mag, dass das Extraordinarium der Eisenbahnverwaltung im Jahre 1892 4,6% der Gesamtausgabe betrug, 1901 dagegen 10,2% und auch in den ungünstigsten Jahren, 1902 und 1903, nur auf 9,2% bezw. 8,9% sank.

nahmen oder Ueberlassung des Baues an Private.

Davon kommt aber die erste Möglichkeit nicht in Betracht. Aus den rein praktischen Gründen, dass die Summen nur durch eine Steuerhöhung gedeckt werden könnten, die im Parlamente nicht durchgehen würde, — meist aber wird infolge ihrer Höhe eine Deckung durch Steuern von vornherein ausgeschlossen erscheinen — dann aber auch deshalb, weil der preussische Etat der Forderung möglichster Mehrung der Produktivkapitalien des Staates aus den ordentlichen Einnahmen in weitgehendstem Masse gerecht wird, wie ein Blick auf die Etats der Domänen-, der Forst-, der Bergwerks-, der Bauverwaltung zeigt.

Der zweite Weg wäre der der Ueberlassung des Baues der Eisenbahnlinien an Privatgesellschaften. Da solche nun wohl kaum, nachdem alle grossen und rentablen Linien dem Staate gehören, sich ohne weiteres für den Bau der Nebenlinien finden würden, müsste ein dem französischen System ähnliches angewendet werden, indem den Gesellschaften jährliche Zuschüsse gewährt werden müssten gegen Anfall des Eigentums der Bahn an den Staat nach Ablauf einer bestimmten Reihe von Jahren.

Es ist ein derartiges System auch tatsächlich bereits 1882 im Abgeordnetenhause vorgeschlagen worden. Sofort wurde ihm aufs heftigste widersprochen, und der Widerspruch ist begreiflich; es widerstrebt jedem Preussen, sein Staatsbahnsystem, auf das er mit berechtigtem Stolze blickt, aufs neue mit Privateisenbahnen untermischt zu sehen. Gründe aber wurden damals, trotz ganz besonderer Aufforderung dazu, nicht angegeben.

Wenn für den Staatsbetrieb der Hauptlinien schwerwiegende Gründe sprechen, so entfallen diese meist bei den Nebenlinien, insbesondere wenn sich der Staat ein umfassendes Aufsichts- und eventuelles Eingriffsrecht wahrt, was er bei Zusicherung der Subvention wohl wird durchsetzen können.

Diese Eisenbahnpolitik brächte einmal ein Aufhören der jährlichen Anleihen mit sich, ferner aber, wenn jene Zuschüsse in Form von Annuitäten aus den ordentlichen Einnahmen gezahlt würden, eine Zwangstilgung, und verhütete ein weiteres starkes Wachsen der preussischen Staatsschuld.

Bei Durchführung dieses Vorschlages würden sich sicher noch mancherlei Schwierigkeiten ergeben, ebenso sicher keine unüberwindlichen, höchstens könnte es unmöglich sein, zu einer derartigen Absicht die Zustimmung des Parlaments zu erhalten.

Und das mag zugegeben werden, dass die heutigen Zeiten wenig dazu angetan sind, einen für die Gesamtheit so wichtigen Faktor wie die Eisenbahnen wieder zum Teil in Privatbesitz gelangen zu lassen. Aber es ist dabei doch stets zu bedenken, dass nur verhältnismässig unwichtige Eisenbahnen in dieser Weise gebaut werden würden, — sollten noch neue Linien aus irgend einem Grunde wichtig erscheinen, könnte der Staat sie ja jederzeit selbst bauen und seinem Staatseisenbahnsystem eingliedern, — dass wir doch auch heute noch eine Anzahl solcher Privatbahnen haben, ohne dass sich Nachteile gezeigt haben, dass der Staat sich stets bei den von ihm subventionierten Linien einen grossen Einfluss auf Bau, Betrieb und Tarife wahren könnte, dass die Eisenbahnlinien selbst nach Ablauf einer bestimmten Zeit schuldenfreies Eigentum des Staates werden. Wenn man unter gehöriger Berücksichtigung alles dieses die Vorzüge, die mit einem solchen System für das Staatsschuldenwesen und die Schuldentilgung verbunden sind, darlegt, so erscheint es doch immerhin fraglich, ob nicht das Parlament, das sich in Preussen, wie die ganze Periode seit dem Beginn der neuen Aera des preussischen Staatsschuldenwesens, dem Jahre 1869, zeigt, finanziellen Fragen gegenüber noch nie verständnislos erwiesen hat, dem Vorschlage seine Zustimmung erteilen würde.

Zunächst ist ein weiterer Ausbau des Tilgungsgesetzes von 1897 dahin zu erstreben, dass Defizitanleihen nicht, wie die anderen, verrechnet, sondern in der oben angegebenen besonderen Weise behandelt werden, dass ferner auch bei Verrechnung der Tilgungssumme auf andere Anleihen diese stets von der effektiven Tilgung geschieden wird. Ferner muss dann, um den Unterschied beider in Wirklichkeit zu zeigen, stets ein gewisses Mass von effektiver Tilgung beibehalten werden[1]), wenn man sich nicht ent-

1) Heute (Etat 1904) beträgt die effektive Tilgung von der insgesamt für Tilgung ausgesetzten Summe von 42 210 279 M. nur 3 401 688, d. h. nur 0,048% der Staatsschuld von 7 035 046 433 M. Diese Summe sinkt langsam weiter, indem eine Eisenbahn-Obligationsschuld nach der anderen getilgt wird. Ganz wird die Zwangstilgung infolge der zur effektiven Schuldentilgung zu verwendenden Beträge der der Staatskasse zurückgezahlten Grundsteuerentschädigungen nie verschwinden, und die Schlusstilgung der 3%igen Aktien der Magdeburg-Halberstädter Bahn soll auch erst im Jahre 2063 erfolgen. Aber das Gesetz, das die Grundsteuerentschädigungen zur effektiven Tilgung bestimmt, kann leicht dahin geändert werden, dass auch bei diesen Beträgen Verrechnung zugelassen wird — sie wäre es wohl schon, wenn die Summe

schliessen will, durch Eisenbahnannuitäten die effektive Tilgung und dabei durch Vermeidung neuer Schuldaufnahmen auch eine wirkliche Tilgung durchzuführen.

Ueber die Wirkungen des Gesetzes ist noch nicht viel zu sagen, da die Zeit, während welcher dasselbe in Kraft steht, doch noch verhältnismässig kurz ist.

Bei Fortdauer der starken Ueberschüsse im preussischen Etat, die, wie wir oben gesehen, im Jahre 1896 den Tilgungsprozentsatz auf 2,35% erhoben, blieb, da gemäss § 3 des Tilgungsgesetzes die rechnungsmässigen Ueberschüsse zur weiteren Tilgung von Staatsschulden oder zur Verrechnung auf bewilligte Anleihen zu verwenden waren, der Tilgungsprozentsatz auch während der folgenden Jahre auf einer beträchtlichen Höhe stehen, um mit dem Geringerwerden dieser Ueberschüsse langsam zu fallen. Das Sinken der Staatseinnahmen infolge der Krisis lässt dann in dem Jahre 1901 den Tilgungsprozentsatz auf das gesetzliche Minimum sinken.

Tatsächlich ist also seit 1897 gegen die Zeit vorher die Tilgung nicht geändert. Aber es ist ja schon oben gezeigt, dass Preussen in Wirklichkeit bereits seit 1884 Zwangstilgung hatte; das Gesetz von 1897 hat ja auch, wie in der Begründung und bei den Beratungen ausdrücklich betont wurde, mehr bezweckt, diesen Zustand gesetzlich festzulegen, als ihn zu ändern. Diese gesetzliche Festlegung hat seine gute Berechtigung. Ohne sie wäre im Jahre 1901 der Tilgungsprozentsatz wohl noch tiefer gesunken.

Die Gestaltung der Tilgung seit 1897 zeigt folgende, aus den Berichten der Staatsschuldenverwaltung zusammengestellte Tabelle: (s. Seite 108).

e. Die Ergänzung der Zwangstilgung durch die Verwendung von Ueberschüssen zur Tilgung.

So gewiss eine wirkliche Tilgung nur aus Ueberschüssen erfolgen kann, so gewiss hat die Geschichte der Schuldentilgung in fast allen Staaten erwiesen, dass sie nicht erfolgen wird, wenn nicht Bestimmungen vorhanden sind, die den Staat auf irgend eine Weise dazu zwingen.

---

nicht so unbedeutend wäre —, die Eisenbahnobligationen können jederzeit in konsolidierte Anleihe umgewandelt werden. Aber auch ohne das erscheint der Betrag der effektiven Tilgung heute schon zu gering und eine beträchtliche Erhöhung desselben wünschenswert.

1.	2.	3.	4.	5.	6.
Jahr.	Stand der Staatsschuld jeweils am 1. April.	Gesamte Tilgung und Verrechnung.	In % v. Sp. 2.	Von der Summe in Sp. 3 sind effektive Tilgung.	Verrechnung.
1897	6 494 440 982	134 300 785	2,1	9 595 282	124 705 503
1898	6 484 878 570 [1])	123 267 175	1,9	9 708 999	113 267 175
1899	6 600 176 995	125 114 291	1,9	9 976 236	115 138 055
1900	6 591 100 705 [1])	110 950 585	1,6	3 750 873	107 199 712
1901	6 602 323 566	39 616 814	0,60	3 819 964	35 796 850 [2])

Wenn aber aus diesen Gründen ein Staat eine Zwangstilgung einführt, so muss er sich, das hat die vorhergehende Darstellung gezeigt, davor hüten, die Summe, die er dem Tilgungszwange gemäss jährlich unter den ordentlichen Staatsausgaben in seinen Etat einstellt, zu hoch anschwellen zu lassen. Denn steigert er sie zu stark, so bahnt er damit den Weg zur Abschaffung der Zwangstilgung überhaupt. Daher wird, selbst wenn die Zwangstilgung Jahre lang ohne Unterbrechung und unter Vermeidung neuer Schuldaufnahmen durchgeführt wird, die Schuld doch nur langsam sinken. Neue Schuldaufnahmen werden sich aber nur selten für längere Dauer vermeiden lassen, insbesondere bei Staaten mit grossen Betriebsverwaltungen. Wie aber zu solchen ausserordentlichen Ausgaben die Anleihedeckung zugelassen werden muss, so muss man auch verlangen, dass ausserordentliche Einnahmen dazu verwendet werden, die durch die ausserordentlichen Ausgaben gesteigerte Staatsschuld wieder zu mindern.

Solche ausserordentlichen Einnahmen sind aber vor allem die Ueberschüsse, die sich bei der Jahresrechnung ergeben. Sie eignen sich ganz besonders zur Verwendung für ausserordentliche

1) Bemerkenswert ist, dass von 1897 auf 1898 und von 1899 auf 1900 die Schuld infolge der Tilgungen tatsächlich sinkt, was seit Aufhören der grossen ausserordentlichen Tilgungen, d. h. seit 1876, nie der Fall war.

2) Durch Gesetz vom 18. Mai 1903 ist für 1901 eine Defizitanleihe in Höhe von 37 503 502 M. bewilligt. Danach hat sich ein Ueberschuss nicht ergeben. Trotzdem führt Schwarz-Strutz Bd. III Anlagen S. 22 in der Tabelle über die Tilgung der Staatsschulden als „aus Ueberschüssen des Staatshaushalts“ herrührend einen Betrag von 39 616 815 M. — genau die Summe der für das Jahr gesetzmässig zu tilgenden $^3/_5$% der Staatsschuld — an, bemerkt aber gleichzeitig in der zu dieser Ziffer gemachten Anmerkung: ein Ueberschuss ist nicht erzielt. Dennoch stellt er die Summe neben die ausserdem aufgeführten Zwangstilgungsbeträge und verdoppelt damit ungerechtfertigterweise die Tilgungssumme wie den Tilgungsprozentsatz.

Schuldentilgung. Denn die Bedürfnisse des Jahres, das den Ueberschuss ergeben hat, sind bereits vollständig gedeckt, wenn der Abschluss der Jahresrechnung ihn in Erscheinung treten lässt; zu den ordentlichen Einnahmen des folgenden Etats darf er auch nicht gerechnet werden, — im Deutschen Reich ist freilich bis 1904 in dieser den ersten Regeln einer geordneten Finanzwirtschaft widersprechenden Weise verfahren worden — so werden Regierung wie Volksvertretung leicht ihre Zustimmung geben, dass diese Gelder zur ausserordentlichen Schuldentilgung Verwendung finden.

Prinzipiell haben daher alle Staaten, auch wenn in ihnen keine Zwangstilgung bestand, es ausgesprochen, dass die Ueberschüsse, etatsmässige[1]) wie rechnungsmässige, zur Schuldentilgung zu verwenden seien.

Oft wurde das Prinzip freilich illusorisch gemacht durch den Zusatz, dass diese Verwendung der Ueberschüsse zur Schuldentilgung nur geschehen solle, soweit nicht durch den Staatshaushalt oder ein anderes Gesetz über dieselben anderweit verfügt würde; so in Preussen durch die Gesetze vom 28. September 1866 und 18. Dezember 1871 bezüglich der rechnungsmässigen, durch das Konsolidationsgesetz vom 19. Dezember 1869 bezüglich der etatsmässigen Ueberschüsse.

Dagegen hat England, als es sich 1829 von dem System der Zwangstilgung abwandte, einen gewissen Tilgungszwang beibehalten, indem es bestimmte, dass die rechnungsmässigen Ueberschüsse jeden Etatsjahres ohne weiteres zur Schuldentilgung zu verwenden seien. Als England dann 1869 zur Zwangstilgung zurückkehrte, hat es die Tilgung aus Ueberschüssen beibehalten, in der richtigen Erkenntnis, dass sie die notwendige Ergänzung der Zwangstilgung sei; allerdings hat es, wie oben gezeigt, den Grundsatz nicht immer strikte durchgeführt.

Ebenso bestimmte Preussen im § 3 seines Gesetzes vom 8. März 1897, betreffend die Tilgung von Staatsschulden, dass Rechnungsüberschüsse im vollen Betrage zur Tilgung zu verwenden seien.

Desgleichen hat Württemberg in seinem neuen Zwangstilgungsgesetz vom 18. Mai 1903 $^2/_5$ der rechnungsmässigen Ueberschüsse zur ausserordentlichen Tilgung bestimmt, wobei bemer-

1) Dass diese Bestimmung nie eine grosse Bedeutung haben wird, ist schon oben betont worden.

kenswert ist, dass das Parlament zunächst die Summe auf $^1/_2$ festgesetzt hatte, ja einer Verwendung des ganzen Ueberschusses zur Tilgung nicht abgeneigt war, und erst auf lebhaften Widerspruch der Regierung, die anfangs nur $^1/_3$ zur Tilgung bestimmt wissen wollte, auf $^2/_5$ herabging.

Noch bevor in Württemberg diese Bestimmung Gesetz wurde, war in Preussen das Gesetz vom 3. Mai 1903 „betreffend die Bildung eines Ausgleichsfonds für die Eisenbahnverwaltung" ergangen[1]), das die Bestimmung der Ueberschüsse zur Schuldentilgung zwar rechtlich nicht aufhebt, tatsächlich aber zu einem seltenen Ausnahmefall machen wird.

Dieses Gesetz bestimmt in Abänderung des § 3 des Schuldentilgungsgesetzes, dass die Jahresüberschüsse zu verwenden seien zunächst zur Bildung und Ergänzung eines Ausgleichsfonds bis zur Höhe von 200 Millionen Mark.

Dieser „Ausgleichsfonds" soll Verwendung finden:

1. zur Bildung oder Ergänzung eines Dispositionsfonds der Eisenbahnverwaltung bis zur Höhe von 30 000 000 M., zur Vermehrung der Betriebsmittel, Erweiterung und Ergänzung der Bahnanlagen, sowie zu Grunderwerbungen im Falle eines nicht vorherzusehenden Bedürfnisses der Staatsbahnen bei zu erwartender Verkehrssteigerung;

2. zur Ausgleichung eines rechnungsmässigen Minderüberschusses der Eisenbahnverwaltung, insofern derselbe nicht durch einen etwaigen Ueberschuss im gesamten übrigen Staatshaushalte gedeckt wird;

3. zur Verstärkung der Deckungsmittel im Staatshaushaltsetat behufs angemessener Ausgestaltung des Extraordinariums der Eisenbahnverwaltung nach näherer Bestimmung des jeweiligen Staatshaushaltsetats.

Etwaige nach Bildung und Ergänzung dieses Ausgleichsfonds noch verbleibende Ueberschüsse sollen zur weiteren Tilgung von Staatsschulden bezw. zur Verrechnung auf bewilligte Anleihen verwendet werden.

1) Durch Gesetz vom 26. März 1904 hat Hessen, dem preussischen Beispiele folgend, ebenfalls einen Ausgleichsfonds geschaffen. Auf das in mancher Hinsicht von dem preussischen Vorbild abweichende und interessante Gesetz kann hier nicht näher eingegangen werden. Dasselbe ist mit Begründung abgedruckt in dem demnächst erscheinenden 22. Bande des „Finanz-Archiv" (Jahrgg. 1905) und wurde mir durch gütige Mitteilung seitens des Herausgebers desselben, Herrn Geh. Hofrat Prof. G. Schanz, bereits jetzt zugänglich.

Durch diese Vorschriften wird in jedem Falle die Hauptmasse der Ueberschüsse ihrer bisherigen Bestimmung, der Schuldentilgung, entzogen werden.

Das zeigt folgende Betrachtung: Die Ueberschüsse bezw. Defizits der Jahresrechnungen und die Mindereinnahmen der Eisenbahnen gegenüber dem Etatsansatze haben in Preussen betragen:

1.	2[1]).	3[1]).	4[1]).
Jahr.	Es ergaben sich gemäss der Jahresrechnung (in 1000 M.)		Die Einnahmen der Eisenbahnen blieben hinter dem Etatsansatz zurück (in 1000 M.)
	Ueberschüsse	Fehlbeträge	
1880/81		8 837	
1881/82		25 781	
1882/83	306		
1883/84		6 009	
1884/85		375	
1885/86		13 468	
1886/87	19 892		
1887/88	47 103		
1888/89	70 951		
1889/90	102 104		
1890/91	12 883		
1891/92		42 834	10 000
1892/93		25 290	46 000
1893/94		31 357	
1894/95		8 379	
1895/96	60 194		
1896/97	95 435		
1897/98	99 266		
1898/99	84 366		
1899/00	87 660[2])		
1900/01	71 400[2])		
1901/92		37 504[3])	83 500

Nimmt man an, dass ein Ausgleichsfonds, wie ihn das neue Gesetz vorsieht, bei Beginn der Defizitperiode 1891/92 bis 1894/95 in voller Höhe von 200 Mill. Mark vorhanden war, so ergibt sich folgende Rechnung (unter der Annahme, dass der Dispositionsfonds jährlich im ganzen Betrage verbraucht ist, — was bisher tatsächlich seit Bestehen desselben, dem Jahre 1895, stets der

1) Die Zahlen in Spalte 2 u. 3 sind entnommen dem Aufsatze R. v. Kaufmann's im Finanz-Archiv 1903 Bd. XVII S. 157, die in Sp. 4 dem Berichte der Budgetkommission über den Gesetzentwurf betr. den Ausgleichsfonds, Finanz-Archiv 1903 Bd. XX S. 871.

2) Nach Schwarz-Strutz Bd. III Anlagen S. 22.

3) Betrag der am 18. 5. 1903 bewilligten Defizitanleihe für 1901.

Fall war — und infolge dessen jährlich in vollem Betrage abzuziehen und aus den Ueberschüssen neu einzusetzen ist):

1891.	Ausgleichsfonds		200 000 000 M.
	Davon ab:		
	1. Der Dispositionsfonds	30 Mill.	
	2. Der Minderüberschuss	10 „	
	Summa	40 Mill.	
	Bleibt für		
1892	ein Restbetrag von		160 000 000 M.
	Davon ab:		
	1. Der Dispositionsfonds	30 Mill.	
	2. Der Minderüberschuss	46 „	
	Summa	76 „	
	Bleibt für		
1893	ein Restbetrag von		84 000 000 M.
	Davon ab: Der Dispositionsfonds	30 Mill.	
	Bleibt für		
1894	ein Restbetrag von		54 000 000 M.
	Davon ab der Dipositionsfonds	30 Mill.	
	Bleibt für		
1895	ein Restbetrag von		24 000 000 M.
	Dazu kommt der Jahresüberschuss 1895 mit	60 Mill.	
	Es geht ab der Dispositionsfonds mit	30 „	
	Zu dem Betrage von 1895 treten also hinzu	30 Mill.	
	Es beläuft sich demnach		
1896	der Ausgleichsfonds auf		54 0000 00 M.
	Dazu kommt der Jahresüberschuss 1896 mit	96 Mill.	
	Es geht ab der Dispositionsfonds mit	30 „	
	Zu dem Betrage von 1896 treten also hinzu	66 Mill.	
	Es beläuft sich demnach		
1897	der Ausgleichsfonds auf		120 000 000 M.
	Dazu kommt der Jahres-		

	überschuss 1897 mit	99 Mill.	
	Es geht ab der Dispositionsfonds mit	30 „	
	Zu dem Betrage von 1896 treten also hinzu	69 Mill.	
	Es beläuft sich demnach		
1898	der Ausgleichsfonds auf		189 000 000 M.
	Dazu treten aus dem Jahresüberschuss 1898	41 Mill.	
	Es geht ab der Dispositionsfonds mit	30 „	
	Zu dem Betrage von 1897 treten also hinzu	11 Mill.	
	Da der Ueberschuss 1898 84 Mill. Mark beträgt, bleiben zur Tilgung bzw. Verrechnung		43 000 000 M.
1899	hat der Ausgleichsfonds die vorgesehene Höhe erreicht mit	200 Mill.	
	Davon gehen ab der Dispositionsfonds	30 Mill.	
	Es treten hinzu aus den Ueberschüssen von 1899 zur Auffüllung desselben	30 „	
	Zugang und Abgang gleichen sich aus.		
	Da der Ueberschuss 1899 88 Mill. Mk. beträgt, bleibt zur Tilgung bzw. Verrechnung		58 000 000 M.
1900.	Der Ausgleichsfonds besteht in voller Höhe mit	200 Mill.	
	Zugang und Abgang wie im Jahre 1899.		
	Da der Ueberschuss des Jahres 1900 71 Mill. Mk. beträgt, bleiben zur Tilgung bzw. Verrechnung		41 000 000 M.

Es bleibt demnach nach Bildung und Ergänzung des Ausgleichsfonds von den Ueberschüssen der Periode 1895/96-1900/01 im Gesamtbetrage von rund	498 000 000 M.
zur Tilgung von Staatsschulden bzw. Verrechnung auf bewilligte Anleihen noch verfügbar ein Betrag von	142 000 000 M.

Hierbei ist zu bemerken, dass bei obiger Berechnung die Möglichkeit nicht berücksichtigt ist — und berücksichtigt werden konnte —, dass nach Nr. 3 der Bestimmungen über die Verwendung des Ausgleichsfonds aus demselben noch Summen „behufs angemessener Gestaltung des Extraordinariums der Eisenbahnverwaltung" entnommen werden konnten, die dann ebenfalls aus den Ueberschüssen wieder hätten ergänzt werden müssen, wodurch die Summe der für Schuldentilgung verwendbaren Beträge noch weiter geschmälert worden wäre.

Allerdings ist nicht anzunehmen, dass in den Ueberschussjahren die Regierung eine Anwendung dieser doch nur als Aushilfe für schlechte Jahre eingeführten Bestimmung vorgeschlagen, das Parlament ihr zugestimmt hätte.

Allein auch abgesehen davon ergibt sich eine starke Minderung der zu Tilgungszwecken verbleibenden Ueberschüsse; nur $^2/_3$ des Gesamtüberschusses bleibt dazu verwendbar.

Die betrachtete Periode kann aber als typisch für das Auf und Ab im preussischen Etat gelten. Immer wechseln Ueberschuss- und Defizitperioden mit einiger Regelmässigkeit einander ab; höchstens könnte als Besonderheit der Jahre 1895/96 – 1900/01 gelten, dass der preussische Staat noch nie so lange Zeit hindurch so grosse Ueberschüsse aufzuweisen hatte.

Wenn das Gesetz nun derart hohe Beträge der Verwendung für die Schuldentilgung entzieht und diese dadurch sehr beträchtlich verlangsamt, so muss man sich fragen, ob die Bestimmungen desselben diesen Mangel in irgend einer Form wieder ausgleichen?

Dass ein Dispositionsfonds bei einem Unternehmen, wie es die preussischen Eisenbahnen sind, für den Minister eine Notwendigkeit

ist, kann nicht bestritten werden. Das ergibt sich schon daraus, dass der Fonds seit seiner Errichtung jährlich stets fast ganz verbraucht wurde, ohne dass der Landtag, dem die Kontrolle darüber zustand, die Verwendung je als verschwenderisch gerügt hätte.

Aus dieser Tatsache ergibt sich aber auch weiter, dass es richtiger gewesen wäre, diese in jedem Jahr aufs neue auftretende, dauernde Ausgabe, die nur zur Instandhaltung und Verbesserung der bestehenden Bahnlinien dienen soll, auf den ordentlichen Etat zu übernehmen, die für denselben erforderlichen Beträge aus den ordentlichen Einnahmen bereit zu stellen und nicht Ueberschüsse dazu zu verwenden. Wenn man in der dann jährlichen Bereitstellung des Postens einen Ansporn finden sollte, den Fonds jährlich ganz zu verausgaben, während er heute nur nach Bedürfnis gebraucht wird, so wird man das Kontrollrecht des Landtags als wirksames Mittel gegen eine verschwenderische Wirtschaft betrachten müssen und ausserdem würde damit, wie schon oben betont, an dem bestehenden Zustande wenig geändert.

Wenn aber bei Beratung des Gesetzentwurfs betont wurde, derselbe solle dazu dienen, der Eisenbahn ihre Ueberschüsse nach Möglichkeit zu erhalten oder wieder zur Verfügung zu stellen, so wäre das besser geschehen durch Einstellung des Dispositionsfonds in den Etat als ordentliche Ausgabe, die aus den ordentlichen Einnahmen zu decken ist und eintretenden Falles zu einer Herabsetzung anderer Ausgaben oder einer Steigerung der nicht aus Ueberschüssen der Betriebsverwaltungen herrührenden Einnahmen führen müsste.

Einem in der Budgetkommission gemachten Vorschlag, den Dispositionsfonds auf die ordentlichen Ausgaben zu übernehmen, setzte der Finanzminister heftigen Widerspruch entgegen, denn das hiesse ein Defizit gesetzlich einführen, während andernfalls, wenn der Dispositionsfonds aus Ueberschüssen gespeist würde, der Etat entlastet würde. Letzteres ist ja richtig, es fragt sich nur, ob es zulässig ist, und es ist zweifellos nicht zulässig, sobald der Dispositionsfonds eine jährlich wiederkehrende ordentliche Ausgabe darstellt, was nach den bisherigen Erfahrungen der Fall ist. Man kann dann nicht davon sprechen, dass durch Einsetzung des Postens das Defizit gesetzlich eingeführt werde — das könnte man dann ja bei jeder Steigerung der ordentlichen Ausgaben vorbringen —, sondern nur davon, dass infolge der neu entstandenen ordentlichen Ausgaben eine Vermehrung der ordentlichen Einnahmen notwendig ist.

Ein Anfang in dieser Richtung ist dann trotz Widerstrebens der Regierung dadurch gemacht worden, dass der Dispositionsfonds nicht, wie im Entwurf vorgeschlagen, als a u s s e r etatsmässig bewilligt wurde.

Es erscheint demnach im Etat jährlich ein Titel (im Etat 1904 Titel 205 des Kapitels 4 der einmaligen und ausserordentlichen Ausgaben — Extraordinarium der Eisenbahnverwaltung —), in welchen etatsmässige Ueberschüsse zwecks Füllung des Dispositionsfonds eingestellt werden können und sollen. Freilich ist noch sehr die Frage, ob es je dazu kommen wird, und ob nicht der Titel, wie bisher (1903 und 1904), auch fernerhin stets als blinder Titel figurieren wird.

Wenn man bei Anerkennung der Notwendigkeit eines Dispositionsfonds zweifelhaft darüber sein kann, ob es richtig sei, ihn aus den Mitteln der Ueberschüsse zu schaffen und zu erhalten, so muss die Verwendung der Ueberschüsse zur Ausgleichung eines rechnungsmässigen Minderüberschusses der Eisenbahnen, der nicht durch anderweitige Mehreinnahmen gedeckt ist, volle Zustimmung finden.

Da der preussische Etat von den Eisenbahneinnahmen so völlig abhängig ist, bedeutet eine Mindereinnahme bei diesen fast stets ein Defizit in der Jahresrechnung. Dass dieses aus gesparten Ueberschüssen gedeckt wird, und nicht zur Aufnahme einer Anleihe geschritten zu werden braucht, kann nur als wünschenswert bezeichnet werden. Für die Schuldentilgung bringt das den Vorteil mit sich, dass dann nicht durch Verrechnung des für das Jahr ausgesetzten Tilgungsbetrages auf die Defizitanleihe die Tilgung tatsächlich eingestellt wird.

Hier kann es nur fraglich erscheinen, ob es nicht besser gewesen wäre, den Fonds zum Ausgleich jeden Etatsdefizits, auch eines nicht durch Mindereinnahmen der Eisenbahnen entstandenen, auszudehnen und damit Defizitanleihen völlig — oder wenigstens voraussichtlich völlig — zu beseitigen.

Im Entwurf des Schuldentilgungsgesetzes vom Jahre 1897 war ein derartiger allgemeiner Ausgleichsfonds vorgesehen. Er fand jedoch nicht die Billigung des Landtags, da man Rechnungsdefizits ruhig hinnehmen zu können glaubte, so lange man die Ueberschüsse zur Tilgung verwendete.

Wenn schon von vornherein die Richtigkeit dieses Standpunktes bezweifelt werden kann, so wird derselbe hinfällig, sobald grosse

Teile der Ueberschüsse der Verwendung zur Schuldentilgung entzogen werden, wie dieses nach dem neuen Gesetz durch Dotierung des Dispositionsfonds aus den Ueberschüssen geschieht. Die Unterscheidung von Defizits, die durch nicht anderweit gedeckte Minderüberschüsse der Eisenbahnen, und solchen, die durch irgend andere Ursachen hervorgerufen werden, ist ja gar nicht berechtigt und in dem Gesetzentwurf wohl auch nur deswegen gemacht worden, weil die Regierung befürchtete, dass die Nr. 2 des Gesetzes sonst überhaupt abgelehnt werden würde. Nachdem jetzt aber die Verwendung der Ueberschüsse zur Tilgung durch dieses selbe Gesetz derart eingeschränkt ist, wäre das Parlament doch wohl zur Annahme einer solchen Bestimmung zu bewegen gewesen und es wäre der Versuch, eine Ergänzung des Gesetzes nach dieser Seite hin zu bewirken, wohl zu wünschen.

Auch der Nr. 3 der Bestimmungen über die Verwendung des Ausgleichsfonds, der Verwendung desselben zur Verstärkung der Deckungsmittel im Staatshaushaltsetat behufs angemessener Ausgestaltung des Extraordinariums der Eisenbahnverwaltung, wird man seine Zustimmung geben müssen.

Die Begründung betont mit Recht, dass es für den Betrieb der Eisenbahnen im höchsten Masse störend ist, wenn die Eisenbahnverwaltung sich mit ihrem Extraordinarium der jedesmaligen Etatslage anpassen muss, und infolgedessen in Zeiten der Tiefkonjunktur und des dadurch bewirkten Rückgangs der Staatseinnahmen ihre Bauten und Materialbeschaffungen verlangsamen und aussetzen muss, und infolgedessen auf der einen Seite weder das Sinken der Preise vorteilhaft benutzen, noch die Störung des Wirtschaftslebens durch Erteilung grosser Aufträge und Errichtung von Bauten mildern kann, auf der anderen, der steigenden Konjunktur mit unfertigen Bauanlagen und unzureichenden Betriebsmitteln gegenübersteht und diese mit höheren Kosten schaffen muss[1]).

Allerdings birgt jene Bestimmung auch die Gefahr in sich, dass von den im Ausgleichsfonds gesammelten Summen zur Erneuerung und Verbesserung der bestehenden Bahnanlagen auch dann Gebraueh gemacht wird, wenn die Finanzlage des Staates die Bestreitung der erforderlichen Ausgaben aus den ordentlichen Einnahmen sehr gut zulässt und diese ordnungsgemäss aus diesen erfolgen muss, da ja, wie oben gezeigt, die Aufwendung ordent-

1) Finanz-Archiv 1903 Bd. XX S. 409.

licher Etatsmittel zu solchen Zwecken die sonst erforderliche Amortisation des Kapitals ersetzt.

Indessen ist anzunehmen, dass das preussische Ministerium solche Abwege nicht betreten wird und dass es, sollte das doch geschehen, durch das Parlament, das ja, da die Mittel aus dem Ausgleichsfonds zu diesem Zweke nur nach näherer Bestimmung des jeweiligen Staatshaushaltsetats verwendet werden dürfen, dieselben zu bewilligen hat, davon wieder zurückgebracht werden wird.

Das Gesetz in seiner Gesamtheit wird also, trotzdem es der Schuldentilgung beträchtliche Beträge entzieht, auch von dem Standpunkt dieser aus als wertvoll bezeichnet werden müssen. Noch wertvoller wäre es, wenn es die Ausgleichung von Defizits ohne Beschränkung zuliesse. Da aber als Folge desselben nur noch selten Ueberschüsse zur Schuldentilgung oder zur Verrechnung auf bewilligte Anleihen vorhanden sein werden, jedenfalls aber nicht mehr in solcher Höhe wie während der letzten Ueberschussperiode, so wäre es ernstlich in Erwägung zu ziehen, ob nicht die Quote der Zwangstilgung zu erhöhen wäre, etwa bis auf 1%. Das gäbe dann schon eine beträchtliche Beschleunigung, gegenüber der mit $^3/_5$% bewirkten Zwangstilgung, ohne dass die Summen so hoch werden würden, dass der ganze Tilgungszwang gefährdet erscheint. Diese Erhöhung lässt sich vermeiden, wenn — und das wäre an erster Stelle zu befürworten — der Dispositionsfonds auf den ordentlichen Etat übernommen würde, wohin er, wie oben zu zeigen versucht wurde, gehört. Dann könnte der Ausgleichsfonds unbedenklich um eine beträchtliche Summe herabgesetzt werden, etwa auf 120 Millionen Mark, und damit rückte die Möglichkeit, wieder einmal zu einer Tilgung aus Ueberschüssen zu gelangen, beträchtlich näher.

Vielleicht wäre auch noch eine Ergänzung des Gesetzes dahin geboten, dass, wenn nach Erschöpfung des Ausgleichsfonds noch Ausgaben notwendig werden, die sonst aus diesem gedeckt worden wären, jetzt aber in Ermangelung anderer Mittel durch Anleihen aufgebracht werden müssen, bei neuerlicher Füllung desselben zunächst zur Beseitigung dieser — Defizit — Anleihen geschritten werden muss.

Noch mancherlei andere Vorschläge, als die oben besprochenen, sind gemacht worden, um die Tilgung und auch die völlige Beseitigung der Staatsschuld zu bewirken.

1815 erwog man in Preussen ernstlich die Verteilung der Staatsschuld auf die Gemeinden [1]), und bekannt ist der alte Ricardo'sche Plan, die Staatsschuld durch Umlage auf das Privateigentum zu beseitigen, der noch 1871 in Frankreich zur Aufbringung der Kriegsentschädigung vorgeschlagen wurde. Beide Wege, wie auch alle anderen, die derart eine rasche Beseitigung der Staatsschuld erstreben, sind als unannehmbar erkannt. Vor allem fehlt es an einem gerechten Verteilungsmassstab, und wenn Ungerechtigkeiten bei Steuern ertragen werden und werden müssen, so würden diese doch hier bei der Höhe der in Frage kommenden Summen unerträglich sein. Aber auch der volkswirtschaftlichen Nachteile sind so viele, dass heute kein Mensch mehr ernstlich daran denkt, auf solche Pläne zurückzugreifen, und aus diesem Grunde erübrigt sich hier auch eine eingehende Widerlegung derselben [2]).

Auch erscheint es ja heute niemanden mehr wünschenswert, die Staatsschulden ganz zu beseitigen, wenngleich man eine fortgesetzte Tilgung derselben angesichts der oft unumgänglichen neuen Schuldaufnahmen für notwendig erachten muss, um dem Staate auch in finanziellem Hinblick eine stete Kriegsbereitschaft, die beste Gewähr für den Frieden, zu sichern, und um die Zukunft nicht zu sehr zu belasten und ihr Raum zu schaffen zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse.

Dass aber eine fortgesetzte Tilgung unmöglich ist, dass eine begonnene binnen kurzem der menschlichen Schwäche erliegt, die nur für die Gegenwart sorgt und diese nach Möglichkeit günstig gestaltet, die Zukunft aber nicht im Auge behält und deshalb nicht gerne Ausgaben macht, die in der Gegenwart keinen Erfolg aufzuweisen haben; dass deshalb ein Zwang notwendig ist, an der einmal als notwendig und richtig erkannten fortgesetzten Staatsschuldentilgung festzuhalten, ist in obiger Darstellung zu zeigen versucht.

„Unter allen ersinnlichen Plänen, schreibt Nebenius [3]), bleibt der ganz einfache der beste, so viel wie möglich in Friedenszeiten an laufenden Einkünften zu ersparen, um die während der Kriegsperiode angewachsene Schuld zu vermindern, und zu diesem Zwecke um so grössere Anstrengungen zu machen, und um so schneller

1) Roscher § 140 Anm. 4 S. 323.

2) Eine eingehende und treffende Widerlegung des Ricardo'schen Planes bei Nebenius S. 463 ff.

3) Seite 450.

zu verfahren, je drückender die Last der Schulden geworden ist.“

Gewiss ist das die Grundlage jeder Tilgung. Nur aus wirklichen Ueberschüssen kann sie erfolgen.

Aber die Frage der Organisation, von der es abhängt, ob sie auch erfolgen wird, ist damit nicht gelöst.

Es sind im Vorhergehenden die Misserfolge jedes eines Zwanges entbehrenden Tilgungsunternehmens, es sind die mannigfachen Versuche gezeigt worden, mit denen man eine wirkliche dauernde Tilgung einzurichten gedachte, es hat sich ergeben, dass nur solche Systeme Erfolg haben können, die die Tilgungsquote nicht übertreiben und dass an diesem Fehler die Tilgungsfondssysteme zu Grunde gingen; dass ferner Lotterieanleihen, Leibrenten und Tontinen aus mannigfachen Gründen für den heutigen Staat ausser Betracht bleiben müssen; dass nur Zeitrenten wirklich grosse und dauernde Erfolge in der Schuldentilgung aufzuweisen haben, und dass die Prozentualtilgung, die neuerlich an Raum gewinnt, zu denselben Hoffnungen berechtigt; es sind deshalb die letzten beiden Systeme zu befürworten gewesen. Hat der Staat den ernsten Willen, eine Tilgung durchzuführen, — und das bleibt, da ja keine Macht ihn zwingen kann, an den selbstgesetzten Normen festzuhalten, stets erste Voraussetzung — so wird die Anwendung der Tilgung durch Annuitäten oder vermittelst des Prozentualsystems ihm von allen Tilgungssystemen die Durchführung und Aufrechterhaltung derselben am meisten erleichtern und ermöglichen.

Eine Beseitigung jeder Staatsschuld wird man auch von diesen Tilgungssystemen nie erhoffen dürfen, aber das ist, was hier nochmals hervorgehoben werden soll, nicht der Zweck der Tilgung und gar nicht erstrebenswert. Allein jede neue Zeit hat ihre neuen ausserordentlichen Aufgaben und bedarf zu deren Befriedigung neuer Mittel, deren augenblickliche Aufbringung aus den ordentlichen Einnahmen ebenso unmöglich ist, als es, da ihre Wirkungen auf die Dauer berechnet sind, berechtigt ist, ihre endgültige Bezahlung über längere Zeit zu erstrecken.

Alle diese Ausgaben aber, sie mögen noch so aussergewöhnlich und einzigartig erscheinen, sind im Leben des Staates doch wiederkehrend. Sie erfordern dann wieder aufs neue grosse ausserordentliche Aufwendungen. In diesem Zeitpunkte muss dann die Schuld, die für jene früheren aufgenommen wurde, getilgt sein.

Man muss verlangen, dass auch in jenen grossen Perioden, die sich über Jahrzehnte und Jahrhunderte erstrecken, die Ein-

nahmen und Ausgaben sich die Wage halten.

Geschieht das nicht, so wird der Staat ungerechtfertigterweise mit den Zahlungen für jene früheren Schulden belastet.

Er kann den Anforderungen seiner Zeit nicht genügen, ohne übermässige Erhöhung seiner Schuldenlast, z. B. wenn er, stark mit den Schulden eines früheren Krieges belastet, in einen neuen verwickelt wird, und unter einer solchen leidet vor allem — das ist und bleibt doch das wichtigste — seine Kriegsbereitschaft.

Eine derartige übermässige und ungerechtfertigte Erhöhung der Schuldenlast zu verhindern, ist der Zweck der Schuldentilgung.

Nicht auf Heller und Pfennig kann jener Ausgleich von Einnahme und Ausgabe in jenen grossen Perioden, von denen oben gesprochen ist, erfolgen. Anfangs- und Endpunkte derselben festzulegen, ist natürlich unmöglich. Sie laufen ineinander über. Ebensowenig kann man genau sagen, wann und wie solche ausserordentlichen Ausgaben wiederkehren werden. Im allgemeinen regelmässig, können sie doch im einzelnen recht regellos erscheinen.

Deshalb ist es auch unmöglich, die Tilgung genau danach einzurichten. Nur dem Prinzipe zu entsprechen, muss man bestrebt sein.

Das wird am besten geschehen durch eine regelmässige, dauernd fortgesetzte Tilgung, und diese wird am leichtesten sich durchführen lassen mittels Annuitäten und Prozentualtilgung.

VERLAG DER H. LAUPP'SCHEN BUCHHANDLUNG IN TÜBINGEN.

Das Wesen
der
Ministerverantwortlichkeit
in Deutschland.

Eine staatsrechtliche Studie
von
Dr. phil. et jur. Richard Passow.
Gross 8. 1904. M. 1.50.

VERLAG VON J. C. B. MOHR (PAUL SIEBECK) IN TÜBINGEN.

Das juristische Kriterium des Staates.

Von
Dr. Gustav Seidler,
ord. Professor an der Wiener Universität.
Gross 8. 1905. M. 2.—.

Das Staatsrecht des Deutschen Reiches.

Von
Dr. Paul Laband,
ord. Professor des deutschen Rechts an der Universität Straßburg.
Vierte neubearbeitete Auflage in vier Bänden.
Groß 8. 1901. M. 45.—. Gebunden M. 55.—.

Dritte, neubearbeitete Auflage (in einem Band)
aus dem „Handbuch des Oeffentlichen Rechts".
Lex. 8. 1902. M. 8.—. Gebunden M. 9.—.

Englisches Staatsrecht.

mit Berücksichtigung
der für Schottland und Irland geltenden Sonderheiten
von
Dr. Julius Hatschek,
a. o. Professor an der Universität Heidelberg.
Erster Band: Die Verfassung.
(Handbuch des Oeffentlichen Rechts. IV. II. 4. I.)
Lex. 8. 1905. (XII. 669 SS.) M. 18.—. Gebunden M. 19.50.
Der zweite Band (Die Verwaltung) befindet sich in Vorbereitung.

VERLAG DER H. LAUPP'SCHEN BUCHHANDLUNG IN TÜBINGEN.

ZEITSCHRIFT
FÜR DIE GESAMTE
STAATSWISSENSCHAFT
in Verbindung mit vielen Fachgenossen
herausgegeben von
Dr. K. BÜCHER,
o. Professor an der Universität Leipzig.

Einundsechzigster Jahrgang. 1905.

Erscheint jährlich in 4 Heften im Umfange von je ca. 12 Druckbogen zum Preis von M. 16.—. Einzelne Hefte M. 5.—.

Ergänzungshefte
zur „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft".

Verzeichnis der bisher erschienenen Hefte.

		Im Abonnem.	Im Einzelverkauf.
I.	Gogitschayschwili, Ph., **Das Gewerbe in Georgien** unter besonderer Berücksichtigung der primitiven Betriebsformen. 1901.	2.80.	3.60.
II.	Senkel, W., **Wollproduktion und Wollhandel im XIX. Jahrhundert** mit besonderer Berücksichtigung Deutschlands. Mit 4 Diagrammen. 1901.	4.—.	5.—.
III.	Schneider, R., **Der Petroleumhandel.** 1902.	2.10.	2.75.
IV.	Hacker, P., **Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit im Deutschen Reiche und in seinen bedeutend. Gliedstaaten.** 1903.	2.40.	3.—.
V.	Hey, K., **Die Parzellenwirtschaften im Königreich Sachsen.** 1903.	4.60.	6.—.
VI.	Pfütze, A., **Die landwirtsch. Produktiv- und Absatzgenossenschaften in Frankreich.** 1903.	2.10.	2.75.
VII.	Lübbers, L. E., **Ostfrieslands Schiffahrt und Seefischerei.** Mit 8 Tabellen. 1903.	2.45.	3.20.
VIII.	Mitscherlich, A., **Die Schwankungen der landwirtsch. Reinerträge,** berechnet für einige Fruchtfolgen mit Hilfe der Fehlerwahrscheinlichkeitsrechnung. Mit 2 Tafeln und vielen Tabellen. 1903.	3.30.	4.20.
IX.	Schulze, A., **Die Bankkatastrophen in Sachsen im Jahre 1901.** 1903.	2.80.	3.60.
X.	Ludwig, F., **Die Gesindevermittlg. in Deutschland.** Mit 2 graphischen Darstellungen im Text. 1903.	3.60.	4.50.
XI.	Heubner, P. L., **Der Musterlagerverkehr der Leipziger Messen.** 1904.	2.—.	3.—.
XII.	Kuske, B., **Das Schuldenwesen der deutschen Städte im Mittelalter.** 1904.	2.—.	2.50.
XIII.	Siebeck, O., **Der Frondienst als Arbeitssystem.** Seine Entstehung und seine Ausbreitung. 1904.	2.—.	2.50.
XIV.	von Zwiedineck-Südenhorst, O., **Beiträge zur Lehre von den Lohnformen.** 1904.	2.80.	3.60.
XV.	Thiele, O., **Salpeterwirtschaft und Salpeterpolitik.** Eine volkswirtschaftliche Studie über das ehemalige europäische Salpeterwesen, nebst Beilagen. 1905.	5.—.	6.—.
XVI.	Hanisch, J., **Deutschlands Lederproduktion und Lederhandel.** 1905.	ca. 2.20	ca. 3.—
XVII.	Raffel, F., **Engländische Freihändler vor Adam Smith.** Ein Beitrag zur Geschichte der Politischen Oekonomie. 1905.	ca. 5.60	ca. 7.—

Druck von H. Laupp jr in Tübingen.

THE NEW YORK
PUBLIC LIBRARY
ASTOR, LENOX AND

Abhandlungen
aus dem
Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht.
Herausgegeben von
Dr. Philipp Zorn,
Geh. Justizrat, ord. Professor der Rechte,
Mitglied des Herrenhauses und Kronsyndikus
in Bonn a. Rh.
Dr. Fritz Stier-Somlo,
Professor
Band I, Heft 4.

712407

Die Schutzgebiete,

ihre Organisation in Verfassung und Verwaltung.

Von

Dr. Franz Florack
in Düsseldorf.

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1905.

Die von den Herausgebern beabsichtigte Sammlung von Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht soll der monographischen Durcharbeitung dieser Disziplinen dienen. Hervorgegangen aus dem Bedürfnis der Zusammenfassung und wissenschaftlichen Festhaltung besonders tüchtiger Seminararbeiten soll doch die Sammlung keineswegs auf solche beschränkt, sondern auch zur Aufnahme anderer monographischer Arbeiten der bezeichneten Wissensgebiete offen stehen; auch staatswissenschaftliche Arbeiten, insoweit sie der Verarbeitung von Gesetzesmaterial gewidmet sind, sind von der Aufnahme nicht ausgeschlossen.

Das Bedürfnis nach eindringender wissenschaftlicher Einzelforschung in den bezeichneten Wissensgebieten ist unbestreitbar vorhanden und macht sich stark geltend; sowohl die seit 1867 auf neue Grundlagen gestellte und wissenschaftlich neugeborene Disziplin des Staatsrechtes, als die vom Staatsleben in Reich und Einzelstaaten in der letzten Zeit weit überflügelte Disziplin des Verwaltungsrechtes, als die in Deutschland viel zu wenig gewertete Disziplin des Völkerrechtes bedürfen in hohem Grade der monographischen Einzelarbeit.

Die redaktionelle Leitung der Sammlung hat **Prof. Dr. Stier-Somlo** (Bonn, Kronprinzenstrasse 3), an den auch für die Sammlung bestimmte Arbeiten zu senden sind, übernommen.

Die Herausgeber.

Die **„Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht“** erscheinen in zwangloser Folge.

Abonnementspreis für einen Band bis zu 25 Druckbogen Grossoktav M. 8.—.

Jedes Heft ist einzeln zu erhöhtem Preise käuflich.

Die Verlagsbuchhandlung.

Mitteilung an die Abonnenten.

Im Abonnement werden für einen Band bis zu 25 Druckbogen Grossoktav M. 8.— berechnet. Der erste Band setzt sich zusammen aus

Heft	**1**	**mit**	**4**	**Bogen**
„	2	„	9	„
„	3	„	$8^{2}/_{16}$	„
„	4	„	$5^{2}/_{16}$	„
		in Sa.	$26^{1}/_{4}$	**Bogen.**

Die bezahlten 25 Druckbogen werden somit um $1^{1}/_{4}$ Bogen überschritten. Trotzdem findet eine Nachberechnung für die abonnierten Exemplare nicht statt.

J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).

Abhandlungen

aus dem

Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht.

Herausgegeben von

Dr. Philipp Zorn,
Geh. Justizrat, o. Professor der Rechte
Mitglied des Herrenhauses und Kronsyndikus

Dr. Fritz Stier-Somlo,
Professor

in Bonn.

I, 4

Die Schutzgebiete,
ihre Organisation in Verfassung und Verwaltung.

Von Dr. **Franz Florack**
in Düsseldorf.

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1905

Die Schutzgebiete,

ihre Organisation in Verfassung und Verwaltung.

Von

Dr. Franz Florack
in Düsseldorf.

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1905.

Alle Rechte vorbehalten.

Druck von H. Laupp jr in Tübingen.

Inhaltsübersicht.

		Seite
Abkürzungen		VI
Literatur-Verzeichnis		VII
§ 1.	**Einleitung:** Kolonien und Kolonisation	1
	I. Der rechtliche Charakter der deutschen Schutzgebiete.	
§ 2.	a. Staatsrechtliche Stellung zum Reiche	14
§ 3.	b. Inland, nicht Ausland	16
	II. Die Organisation der deutschen Schutzgebiete in Verfassung und Verwaltung.	
	1. Verfassung.	
§ 4.	a. Bis zum Erlasse des Sch.G.G.	19
	b. Seit dem Erlasse des Sch.G.G.	25
§ 5.	α) Repräsentationshoheitsrechte	25
§ 6.	β) Die Gesetzgebung	27
	γ) Das Kaiserliche Verordnungsrecht	30
§ 7.	aa. Umfang	30
§ 8.	bb. Beschränkungen	32
§ 9.	δ) Das Verordnungsrecht des Reichskanzlers und der ihm unterstellten Organe	34
	2. Verwaltung.	
	a. Zivilverwaltung.	
§ 10.	α) Behörden und Selbstverwaltungsorgane	38
§ 11.	β) Die Kolonialbeamten	41
§ 12.	γ) Die kirchliche Verwaltung	43
§ 13.	δ) Die Trennung von Justiz und Verwaltung	44
	b. Militärverwaltung.	
§ 14.	α) Wehrpflicht	45
§ 15.	β) Schutztruppen	48
§ 16.	c. Finanzen	50
	d. Die Rechtspflege in ihren Grundzügen.	
§ 17.	α) bezüglich der Weissen	57
§ 18.	β) bezüglich der Eingeborenen	61
§ 19.	**Schlussbemerkung:** Die Ziele der deutschen Kolonialgesetzgebung	64

Abkürzungen.

B.G.Bl.: Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes.
K.G.G.: Gesetz über die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. April 1900.
R.G.: Reichsgesetz.
R.G.Bl.: Reichsgesetzblatt.
R.V.: Reichsverfassung.
Sch.G.G.: Das Schutzgebietsgesetz vom 25. Juli 1900, in der Bekanntmachung vom 25. September 1900.
St.A.G.: Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870.
St.B.: Stenographische Berichte der Verhandlungen des Deutschen Reichstages.

Literatur-Verzeichnis.

Adam: Völkerrechtliche Okkupation und deutsches Kolonialstaatsrecht im Archiv für öffentliches Recht. Bd. 6 (1891) S. 193 ff.

Anschütz: Deutsches Staatsrecht, in Encyklopädie der Rechtswissenschaft von v. Holtzendorff-Kohler 1904, Bd. II, S. 451 ff.

Arndt: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.

Bahrfeldt: Der Verlust der Staatsangehörigkeit in Brie's Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, 7. Heft. Breslau 1903.

Bauer: Die Strafrechtspflege über die Eingeborenen in den deutschen Schutzgebieten im Archiv für öffentliches Recht, XIX. Bd., 1903, S. 32 ff.

Derselbe: Das Verordnungsrecht des Kaisers über die Eingeborenen, in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, VI. Jahrg. (1904) S. 513 ff.

Bazille-Köstlin: Das Recht der Staatsangehörigkeit. Stuttgart 1902.

Bendix: Kolonialjuristische und politische Studien. Berlin 1903.

Böhme: Die Erwerbung der deutschen Schutzgebiete. Rostocker Diss. Hamburg 1902.

Bornhak: Die Anfänge des deutschen Kolonialstaatsrechts, im Archiv für öffentliches Recht. Bd. 2 (1887) S. 3 ff.

Derselbe: Einseitige Abhängigkeitsverhältnisse unter den modernen Staaten, in Meyer und Jellinek's staats- und völkerrechtlichen Abhandlungen. Bd. I (1896) Heft 5.

Brauer: Die deutschen Justizgesetze in ihrer Anwendung auf die amtliche Tätigkeit der Konsuln und diplomatischen Agenten. Berlin 1879.

Brie: Zur Lehre von den Staatenverbindungen, in Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart XI. Bd. 1. Heft (S. 84 ff.).

Cahn: Das Reichsgesetz über die Erwerbung und den Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870. 2. Aufl. 1896.

Edler von Hoffmann: Fragen des protestantischen Kolonialkirchenrechtes in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, VI. Jahrg. (1904) S. 492 ff.

Derselbe: Kolonialregierung und Kolonialgesetzgebung in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, VII. Jahrg. 1905, S. 362 ff.

Fitzner: Deutsches Kolonial-Handbuch, II. Berlin 1896.

Fleischmann: Die Entwicklung des deutschen Kolonialrechts, Deutsche Jur.-Zeitung 1905, S. 1035.
Gareis: Institutionen des Völkerrechts. 2. Aufl. Giessen 1901.
Derselbe: Deutsches Kolonialrecht. 2. Aufl. Giessen 1902.
Derselbe: Encyklopädie und Methodologie der Rechtswissenschaft. 3. Aufl. Giessen 1905.
Gerstenhauer: Burenansiedlung und Burenpolitik in Südwestafrika, in Zeitschrift für Kolonialpolitik, -recht und -wirtschaft. 1904, S. 47 ff.
Hänel: Deutsches Staatsrecht 1. Bd.: Die Grundlagen des deutschen Staates und die Reichsgewalt. Leipzig 1892.
Heffter: Das europäische Völkerrecht. 7. Aufl. von Geffken 1881.
Heilborn: Das völkerrechtliche Protektorat. Berlin 1891.
Helfferich: Zur Reform der kolonialen Verwaltungs-Organisation. Berlin 1905.
Hesse: Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete, in Deutscher Kolonialzeitung 1901, Nr. 14 und Nr. 15.
Derselbe: Die Staatsangehörigkeit der Buren in Südwestafrika, in Deutscher Kolonialzeitung 1902, S. 432 ff.
Derselbe: Die deutsch-ostafrikanische Landesangehörigkeit, in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, VI. Jahrg. (1904) S. 4 ff.
Derselbe: Gibt es eine unmittelbare Reichsangehörigkeit? Diss. 1903.
Derselbe: Strafgewalt über die Eingeborenen in den Schutzgebieten, in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht u. Kolonialwirtschaft, VI. Jhrg. (1904) S. 122 ff.
Derselbe: Deutsches Kolonialrecht in der Deutschen Kolonial-Zeitung 1905, S. 217/218.
Derselbe: Die Schutzverträge in Südwestafrika. Berlin 1905.
Hübbe-Schleiden: Ueberseeische Politik. Bd. I. u. II. Hamburg 1881 und 1883.
Jakobi: Die Besteuerung der Eingeborenen, in Beiträgen zur Kolonialpolitik und Kolonialwirtschaft. III. Jahrg. (1901/02) S. 407 ff.
Derselbe: Soll das Reich in den Kolonien kirchliche Aufgaben übernehmen? in Deutscher Zeitschrift für Kirchenrecht. XIII. Bd. 3. Heft (S. 354 ff.) Leipzig 1903.
Jellinek: Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882.
Derselbe: Ueber Staatsfragmente (Heidelberger Festgabe) 1896.
Derselbe: Die staats- und völkerrechtliche Stellung Kiautschous, in der Deutschen Juristen-Zeitung. III. Jahrg. 1898, Nr. 13, Nr. 15 (Sprechsaal: Nachtrag zu Nr. 13).
Derselbe: Das Recht des modernen Staates. I. Band: allgemeine Staatslehre. Berlin 1900, 2. Aufl. 1905.
Joël: Das Gesetz, betreffend die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete vom 17. April 1886 nebst den bisherigen ergänzenden Verordnungen, in den Annalen 1887, S. 191 ff.
Jordan: Die Staatsgewalt des Deutschen Reiches in den Schutzgebieten. Diss. Halle-Wittenberg 1895.
Keller: Wehrpflicht in den Kolonien, in Beiträgen zur Kolonialpolitik und

Kolonialwirtschaft III. Jahrg. (1902/03) S. 463 ff.

Kienitz: Die Gesellschaft für deutsche Kolonisation und das deutsche Ostafrika. I. und II. in der Beilage zur Allgemeinen Zeitung, Jahrg. 1886 Nr. 95 und Nr. 98.

Köbner: Das neue deutsche Kolonialrecht, in der Deutschen Juristen-Ztg, VI. Jahrg. 1901, Nr. 10.

Derselbe: Die Organisation der Rechtspflege in den Kolonien. Berlin 1903.

Derselbe: Die Rechtsstellung der deutschen Kolonialbevölkerung (Vortrag), in Mitteilungen der internationalen Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre. 1903, S. 211 ff.

Derselbe: Kolonialstrafrecht, Vortrag in Mitteilungen der Internationalen Kriminalistischen Vereinigung. XI. Bd. 2. Heft (1904) S. 545 ff.

Derselbe: Deutsches Kolonialrecht, in v. Holtzendorff-Kohler: Encyklopädie der Rechtswissenschaft 1904, Bd. II. S. 1077 ff.

v. König: Die Beamten in den Schutzgebieten, in Beiträgen zur Kolonialpolitik und Kolonialwirtschaft, II. Jahrg. 1900/01) S. 93 ff.

Derselbe: Die Finanzen der deutschen Schutzgebiete, in Beiträgen zur Kolonialpolitik und Kolonialwirtschaft, II. Jahrg. (1900/01), S. 123 ff.; 146 ff.; 177 ff.

Derselbe: Die Kolonialbehörden, deren Zuständigkeit und Verfahren, in Beiträgen zur Kolonialpolitik und Kolonialwirtschaft. 2. Jahrg. 1900/1901, Heft 1.

Derselbe: Handbuch des deutschen Konsularwesens. 6. Ausgabe. Berlin 1902.

Königsberger: Koloniale Rechtspflege, in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, VI. Jahrg. (1904) S. 107 ff.

Kotlisch: Die Kolonialgesetzgebung des Deutschen Reiches. Hannover 1896.

v. Kusserow: Zur Samoa-Frage, in der Deutschen Kolonial-Zeitung 1899. S. 46 ff., S. 54 ff., S. 315 ff., S. 403 ff., S. 448 ff.

Derselbe: Die Lösung der Samoa-Frage, in der Deutschen Kolonial-Zeitung 1899, S. 418 ff.

Laband: Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4. Aufl., Bd. II. Tübingen und Leipzig 1901.

Derselbe: Zur Revision des Staatsangehörigkeitsgesetzes, in der Deutschen Juristen-Zeitung, IX. Jahrg. (1904) Nr. 1.

Lentner: Das internationale Kolonialrecht im 19. Jahrhundert. Wien 1886.

v. Liebert: Die deutschen Kolonien im Jahre 1904 (Vortrag). Leipzig 1904.

v. Liszt: Das Völkerrecht. 2. Aufl. Berlin 1902, 3. Aufl. 1905.

Lobstein: Essai sur la législation coloniale de l'Allemagne. Paris 1902.

Meyer: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 5. Aufl. Leipzig 1899. 6. Aufl. Leipzig 1905, bearbeitet von G. Anschütz.

Meyer: Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete. Leipzig 1888.

Neumeyer: Die Gerichtsverfassung der deutschen Schutzgebiete, in Beilage zur Allgemeinen Zeitung. Jahrg. 1904, Nr. 54.

Paech: Die Vertretung des Reichskanzlers in Kolonialangelegenheiten, in

Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft 1905, S. 203 ff.

Pann: Das Recht der deutschen Schutzherrlichkeit. Wien 1887.

Petersen: Kommentar zum Gesetz betr. die Gründung neuer Ansiedlungen in den Provinzen Ostpreussen u. s. w. v. 10. August 1904, 1905.

v. Poser u. Gross-Naedlitz: Die rechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete, in Brie's Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht 8. Heft. Breslau 1903.

Rehm: Allgemeine Staatslehre in Marquardsen, Handbuch des öffentl. Rechts, Einleitungsband II. Abt. Freiburg 1899.

Riebow-Zimmermann: Die deutsche Kolonial-Gesetzgebung 1892 ff.

Rivier: Lehrbuch des Völkerrechts. 2. Aufl. 1899.

Rosenberg: Territorium, Schutzgebiet und Reichsland, in Annalen des D. Reichs 1903 Nr. 7, S. 481 ff. Nr. 9, S. 653 ff.

Derselbe: Staat, Souveränität und Bundesstaat, in Annalen 1905 Nr. 4. S. 276 ff. und Nr. 5, S. 339 ff.

Rupp: Richter und Kolonien in der deutschen Juristen-Zeitung, VIII. Jahrg. (1903) Nr. 7.

Scharlach: Koloniale und politische Aufsätze und Reden. Berlin 1903.

Schmidt: Die rechtliche Natur der Schutzgewalt des deutschen Reiches in den deutschen Schutzgebieten. Diss. Rostock 1901.

Schmidt-Dargitz-Köbner: Die deutsche Kolonialgesetzgebung.

Schreiber: Die Besiedlung unsrer Kolonien und die Wehrverfassung, in Beiträgen zur Kolonialpolitik und Kolonialwirtschaft, IV. Jahrg. (1902/03) S. 374 ff.

Derselbe: Koloniales Kirchenrecht, in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, VI. Jahrg. (1904) S. 871 ff.

Derselbe: Zur Reform der Kolonialverwaltung, in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft 1905, S. 254 ff.

Derselbe: Die rechtliche Stellung der Bewohner der deutschen Schutzgebiete, in Zeitschrift für Kolonialpolitik, -Recht und -Wirtschaft 1904, Heft 10 S. 760 ff.

Seelbach: Grundzüge der Rechtspflege in den deutschen Kolonien. Bonn 1904.

v. Seydel: Staatsrechtliche und politische Abhandlungen; neue Folge herausgegeben von K. Krazeisen. Tübingen 1902.

v. Stengel: in Beilage zur Allgemeinen Zeitung: Jahrgang 1886: Nr. 120 und Nr. 124: Die Regelung der Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete I. und II. Jahrgang 1898: Nr. 24: Die Erwerbung von Kiautschou vom Standpunkte des Völkerrechts und Staatsrechts betrachtet. Nr. 112: Das Schutzgebiet Kiautschou. Jahrgang 1899: Nr. 59 und Nr. 65 Deutsche Kolonialpolitik.

Derselbe: Die deutschen Schutzgebiete, ihre rechtliche Stellung, Verfassung und Verwaltung, in Annalen 1889 Nr. 2 S. 1 ff., Nr. 2 S. 98 ff.

Derselbe: Schutzgebiete, im Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts II. Bd. Freiburg 1890.

Derselbe: Die deutschen Schutzgebiete, ihre rechtliche Stellung, Verfassung und Verwaltung. 3. Aufl., München 1895.

Derselbe: Die Strafrechtspflege über die Eingeborenen in den deutschen Schutzgebieten, in der deutschen Juristen-Zeitung. III. Jahrg. (1898) Nr. 5.

Derselbe: Das neue Gesetz über die Konsulargerichtsbarkeit, in Deutscher Kolonialzeitung 1900 Nr. 24 u. Nr. 25.

Derselbe: Das neue Schutzgebietsgesetz, in deutscher Kolonialzeitung 1900 Nr. 26.

Derselbe: Die Rechtsverhältnisse der Deutschen Schutzgebiete. Tübingen u. Leipzig 1901.

Ullmann: Völkerrecht. Freiburg 1898.

Verhandlungen: Des deutschen Kolonialkongresses, in Deutscher Kolonialzeitung 1902 Nr. 42 und Nr. 43.

Verhandlungen: Des deutschen Reichstages:

6. Legisl. Periode 2. Session 1885/86. Anlagen: Bd. 4 Nr. 44: Denkschrift Bismarcks über die deutschen Schutzgebiete. Bd. 4 Nr. 81: Entwurf eines Gesetzes betreffend die Rechtspflege in den deutschen Schutzgebieten. Bd. 5 Nr. 201: Kommissionsbericht über obigen Entwurf.

Stenogr. Berichte: Bd. 1 S. 653: Erste Beratung des Entwurfs eines Gesetzes betr. die Rechtspflege in den deutschen Schutzgebieten. (Nr. 81 der Drucksachen; Entwurf an eine Kommission überwiesen!) Bd. 3 S. 1606: Zweite Beratung des Entwurfs (auf Grund des Kommissionsberichtes Nr. 201 der Drucksachen) Bd. 3 S. 2027: Dritte Beratung des Entwurfs.

7. Legisl. Periode 2. Session 1887/88. Anlagen: Bd. 3 Nr. 72: Entwurf eines Gesetzes wegen Abänderung des Gesetzes vom 17. April 1886. Bd. 4 N. 146: Kommissionsbericht über obigen Entwurf. Bd. 4 Nr. 186: Zusammenstellung des Gesetzes wegen Abänderung des Gesetzes vom 17. April 1886 mit den Beschlüssen des Reichstages in zweiter Beratung.

Stenogr. Berichte: Bd. 2 S. 701: erste Beratung, S. 1153 (1244 Forts.) zweite Beratung S. 1295, dritte Beratung des Entwurfs eines Gesetzes wegen Abänderung des Gesetzes vom 17. April 1886.

10. Legisl. Periode 1. Session 1898/1900. Anlagen: Bd. 7 Nr. 881: Entwurf eines Gesetzes betreffend Aenderungen des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete vom Jahre 1888.

Stenogr. Berichte: Bd. 7 S. 6006: erste und zweite Beratung des Entwurfs eines Gesetzes betreffend Aenderungen des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete vom Jahre 1888 (Nr. 881 der Drucksachen). Bd. 7 S. 6022: dritte Beratung des Entwurfs (Nr. 881 der Drucksachen)

10. Legisl. Periode 2. Session 1902/1903. Anlagen: Bd. 5 Nr. 436: Denkschrift über die Entwicklung des Kiautschou-Gebietes. Nr. 437: Denkschrift über die Entwicklung der deutschen Schutzgebiete in Afrika und in der Südsee.

Vosberg-Rekow: Der Grundgedanke der deutschen Kolonialpolitik. Berlin 1903.

Ziegler: Das Eingeborenenstrafrecht in den deutschen Schutzgebieten „Vortrag“ in Mitteilungen der Internationalen Kriminalistischen Vereini-

gung 1904. XI. Bd., 2. Heft S. 577 ff.

Zimmermann: Kolonien und Kolonialpolitik, in Elsters Wörterbuch der Volkswirtschaft. Bd. 2 S. 76.

Zorn: Deutsches Staatsrecht. 2. Aufl. Bd. I, Berlin 1895, 2. Aufl. Bd. II, Berlin 1897.

Derselbe: Deutsche Kolonialgesetzgebung. Berlin 1901.

Derselbe: Das Recht der Kolonien, in deutscher Monatsschrift für das gesamte Leben der Gegenwart. 1. Jahrg. 1902 Heft 7 u. 8.

Derselbe: Die Wissenschaft des Kolonialrechts, in der Deutschen Kolonial-Zeitung 1905, S. 90/91.

§ 1. Einleitung: Kolonien und Kolonisation.

Später als fast alle abendländischen Kulturstaaten ist Deutschland dazu übergegangen, durch Erwerb von Kolonien sich nicht nur vor der wirtschaftlichen Ueberflügelung durch andre Grossmächte zu sichern, sondern auch seine politische Stellung als Weltmacht in aussereuropäischen Ländern in achtunggebietender Weise zur Geltung zu bringen[1]). Die Gründe für diese späte koloniale Entwicklung Deutschlands liegen auf der Hand: „Pour coloniser, il faut exister, être fort et riche“ [2]). Zerrissen in viele Territorien, die

Berichtigung.

Auf Seite 64 ist in der Ueberschrift des § 19 das C vor Schlussbemerkung zu streichen.

vermochte selbst die durch den glücklichen Ausgang des Kampfes von 1870/71 gewonnene politische und finanzielle Erstarkung Deutschlands nicht völlig zu unterdrücken. Noch vierzehn Jahre gingen ins Land, ehe das Deutsche Reich endlich in den Wettbewerb der kolonialen Entwicklung miteintreten konnte [3]).

Wohl mehr infolge dieser misstrauischen Stimmung, denn als Ausflüsse eines feststehenden Programms sind auch die ersten kolonialen Erwerbungen nicht einem kraftvollen Einschreiten der Reichsgewalt zu verdanken, sondern auf private Erwerbungen deutscher Kaufleute bezw. Handelsgesellschaften zurückzuführen. Erst nachdem sich herausstellte, dass die privaten

1) Einzelne Versuche, wie der des Grossen Kurfürsten können kaum als Anfänge einer deutschen Kolonialpolitik bezeichnet werden.

2) Lobstein, Essai sur la législation coloniale de l'Allemagne, S. 3.

3) Vgl. Hübbe-Schleiden, Ueberseeische Politik I, S. 111 ff.

Unternehmungen den Anforderungen einer geordneten Verwaltung nicht gewachsen waren, übernahm das Reich die Schutzgewalt über die so erworbenen Landstrecken, zum Teil allerdings unter Belassung von ausgedehnten Staatshoheitsrechten an die Handelsunternehmungen [1]). Vornehmlich sollten es Kolonialgesellschaften sein, die das Reich mit kaiserlichen Schutzbriefen ausstatten wollte, um sich so eine gewisse Oberaufsicht über das von diesen verwaltete Land zu sichern. Aber dieser Plan erwies sich nur zum Teil als durchführbar. In Togo und Kamerun vermochte man überhaupt nicht die dort ansässigen Handelshäuser für die Bildung von Kolonialgesellschaften zu interessieren, so dass hier direkt kaiserliche Kommissare die Schutzgewalt und die damit verbundenen Hoheitsrechte zur Ausübung übernahmen. Nur in Ost-Afrika und Neu-Guinea gelang die Verwirklichung des Planes der Reichsregierung, insofern der deutsch-ostafrikanischen Gesellschaft und der Neu-Guinea-Kompagnie durch die kaiserlichen Schutzbriefe vom 27. Februar 1885 [2]) u. 17. Mai 1885 [3]) bezw. 13. Dezember 1886 [4]) die Staatshoheit unter dem Schutz des Reiches in ihren Gebieten übertragen wurde. In Deutsch-Südwest-Afrika bildete sich zwar eine Kolonial-Gesellschaft, die aber den Anforderungen der Regierung nicht entsprach und deshalb einen Schutzbrief nicht erhielt, so dass auch hier direkt durch kaiserliche Beamte die Schutzgewalt des Reiches ausgeübt werde. Aber auch die Verhältnisse in Deutsch-Ost-Afrika, wie sie durch den genannten kaiserlichen Schutzbrief geschaffen waren, erwiesen sich auf die Dauer als unhaltbar. Der Araberaufstand vom Jahre 1888, in dessen Verlauf die Beamten der deutsch-ostafrikanischen Gesellschaft in der Flucht ihr Heil suchen mussten, erwies zur Genüge, dass die Politik der Regierung eine

1) „Der Grundgedanke der deutschen Kolonialpolitik, dass der Schutz und die Aufsicht des Reiches den deutschen Handelsunternehmungen in überseeischen Ländern zu folgen und soweit einzutreten haben, als sich für dieselben ein Bedürfnis geltend macht, ist auch bei der vorläufigen Regelung der inneren Verhältnisse der Schutzgebiete massgebend geblieben.“ Denkschrift Bismarcks über die deutschen Schutzgebiete vom 2. Dezember 1885 in Anlagen Bd. 4 d. d. Reichstages 1885/86 Leg. VI. Sess. 2 Nr. 44. Vgl. auch Bismarcks Reichstagsrede vom 2. März 1885 in St. Ber. Leg. VI. Sess. 1. 1884/85 Bd. 3. S. 1501.

2) Reichsanzeiger vom 3. März 1885 Nr. 53.

3) Abgedruckt in Nr. 117 des Reichsanzeigers vom 21. Mai 1885.

4) Reichsanzeiger 1886 Nr. 296 vom 16. Dezember. Deutsche Kolonialzeitung Bd. IV, S. 3.

verfehlte war, und so entschloss man sich denn, auch hier die Hoheitsrechte direkt auf das Reich zu übernehmen. Auf Grund eines mit der Gesellschaft geschlossenen Vertrages vom 20. November 1890[1]) hat daraufhin das Reich vom 1. Januar 1891 ab die Verwaltung des Schutzgebietes selbst übernommen[2]). Endlich hat auch die Neu-Guinea-Kompagnie durch Vertrag vom 7. Oktober 1898[3]) gegen die Einräumung ähnlicher Vorrechte privatrechtlicher Natur, wie die deutsch-ostafrikanische Gesellschaft sie erhalten hatte, auf ihre Hoheitsrechte zu gunsten des Reiches endgültig verzichtet. Beteiligt an der Ausübung der Staatshoheit ist die Jaluit-Gesellschaft, welche die Kosten der durch kaiserliche Beamte geführten Verwaltung der Marschall-, Brown- und Providence-Inseln zu tragen und infolgedessen eine gewisse Einwirkung auf die Besteuerung der genannten Schutzgebiete hat, auch bei örtlichen Verwaltungsmassnahmen jedesmal gehört werden soll[4]).

Die dargestellte Entwicklung zeigt, dass die von der Reichsregierung ursprünglich programmatisch betriebene Kolonialpolitik nicht ganz befriedigte, dass sich zwar Kolonien durch Handelsunternehmungen gründen und erwerben, aber nicht erhalten liessen. In dieser Erkenntnis wird jetzt beim Neuerwerb von Kolonien sofort eine unmittelbare Reichsverwaltung eingeführt[5]). Immerhin unterscheidet sich aber die deutsche Kolonialpolitik dennoch insofern wesentlich sowohl von der alten Ausbeutungspolitik der Portugiesen und Spanier, als auch von der Vernichtungspolitik der Engländer vorteilhaft dadurch, dass sie sich nicht allein die Kolonisation der erworbenen Länder angelegen sein lässt, sondern auch die Kultivation des Landes und Volkes. Auf diese Weise wird, nur im Interesse des Reiches, ein förderliches Zusammenwir-

1) Abgedruckt in D. Kolonial-Blatt 1890. S. 301.

2) Die in demselben Vertrage der deutsch-ostafrikanischen Gesellschaft eingeräumten Vorrechte sind durchweg privatrechtlicher Natur (vgl. über dieselben: v. Stengel, Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete 1901, S. 42 ff.); die ihr damals noch verbliebenen öffentlich-rechtlichen Befugnisse nahm ihr der Vertrag vom 15. November 1902 (vgl. Kol.-Ztg. 1903, S. 355) zwischen der Reichsregierung und der Gesellschaft.

3) Abgedruckt in dem Entwurfe des Haushaltsetats für die Schutzgebiete für 1899, Anlage S. 69.

4) Näheres bei Riebow-Zimmermann, Die deutsche Kolonial-Gesetzgebung Bd. I, S. 603. v. Stengel a. a. O. S. 45 ff.; im übrigen sind die der Jaluit-Gesellschaft eingeräumten Vorrechte auch privatrechtlicher Natur.

5) Z. B. in Kiautschou.

ken von Eingeborenen und Kolonisten erzielt, das für die rationelle Ausnutzung des Gebietes von unschätzbarem Vorteile, jedenfalls weit förderlicher ist, als die Ausrottung der eingeborenen Bevölkerung.

Behält man diese, im vorigen in grossen Zügen wiedergegebene Entwicklungsgeschichte der deutschen Kolonialpolitik im Auge, insbesondere die verschiedenen Schwankungen und doktrinären Richtungen, die sie im Laufe der Zeit gezeigt hat, ferner das in der verschiedenen Behandlung der Eingeborenen und Weissen sich äussernde Prinzip der personalen, wie territorialen Spezialisierung, so wird nicht nur der Gesamtüberblick über die Organisation der Schutzgebiete in Verfassung und Verwaltung, den zu geben der Zweck dieser Arbeit ist, ein freier und klarer sein, sondern auch das Verständnis für einzelne Besonderheiten des Kolonialrechts gefördert werden. Vorerst aber sei noch zu gewissen grundlegenden Begriffen, um die der Streit der Meinungen noch nicht beendet ist, Stellung genommen, auch eine gedrängte Aufzählung unsrer Schutzgebiete und der Arten ihres Erwerbes gegeben [1]).

---

1) Vgl. zum folgenden vor allem: v. Stengel, „Die staats- und völkerrechtliche Stellung der deutschen Kolonien und ihre zukünftige Verfassung" in Beiträgen zur Förderung der Bestrebungen des deutschen Kolonialvereins. 5. Heft. Berlin 1886, S. 16 ff. Ders. in Annalen 1889, Nr. 1 S. 2 ff. S. 8 ff. Ders., Die deutschen Schutzgebiete 1895, S. 2 ff., S. 10 ff. Ders. a. a. O. 1901, S. 1 ff. Meyer, Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete 1888, S. 67 ff. Meyer-Anschütz, Deutsches Staatsrecht 1905, S. 188 ff., 213, 218, 219, 222, 486 ff., 503, 614 ff., 627, 780. Zorn, Staatsrecht I, S. 578, Note 27. Anschütz, Deutsches Staatsrecht in v. Holtzendorff-Kohler 1904, Bd. II. S. 511, 561, 574. Seelbach, Grundzüge der Rechtspflege in den deutschen Kolonien S. 12 ff. Gareis, Institutionen des Völkerrechts 1901, S. 60 ff. Ders., Deutsches Kolonialrecht 1902, S. 1 ff. v. Poser u. Gross-Naedlitz, Die rechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete 1903, S. 16 ff. v. Liszt, Völkerrecht 1902, S. 72 ff. Laband, Staatsrecht II, 1901, S. 270 ff. Heilborn, Das völkerrechtliche Protektorat 1891, S. 34 ff. Bornhak, Einseitige Abhängigkeitsverhältnisse unter den modernen Staaten 1896. Arndt, Staatsrecht des Deutschen Reiches 1901, S. 762 ff. Seydel, Kommentar zur Reichsverfassung 1897, S. 66 ff. Brie, Zur Lehre von den Staatenverbindungen in Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart 1884, S. 85 ff. Hänel, Staatsrecht I, 1892, S. 841 ff. Zimmermann, Kolonien und Kolonialpolitik im Wörterbuch der Volkswirtschaft. Bd. 2, S. 55 ff. Jellinek, Recht des modernen Staates, S. 681 ff. Jellinek, Lehre von den Staatenverbindungen 1882, S. 64 ff. Rehm, Allgemeine Staatslehre 1899, S. 70 ff. Jellinek, Staatsfragmente, S. 51 ff. Köbner, Deutsches Kolonialrecht in v. Holtzendorff-Kohler 1904, Bd. II, S. 1075 ff. Schreiber, Die rechtliche Stellung der Bewohner der deutschen Schutz-

Schon der Begriff „Kolonie“ ist nicht unbestritten. Der Streit um die Begriffsfrage dreht sich hauptsächlich um die Ausdrücke „Kolonie“, „Schutzgebiet“ und „Interessensphäre“. Allgemein anerkannt wird, dass der gemeinsame Oberbegriff „Kolonie“ die andern Spezialausdrücke umfasst. Man versteht unter Kolonie in diesem weitesten Sinne jede Machtausdehnung eines Staates auf ein auswärtiges d. h. ausserhalb des von ihm bereits beherrschten Gebietes gelegenes Territorium[1]). Nicht notwendig, aber gang und gäbe ist es, dem Worte auswärtig die spezielle Bedeutung „überseeisch“ beizugeben, weil eben diese überseeischen Kolonien die wichtigste Gruppe[2]) der auswärtigen, d. h. vom Mutterlande geographisch getrennten Kolonien darstellen.

Was nun die Einteilung dieses gemeinsamen Oberbegriffs anlangt, so sind alle diejenigen Gesichtspunkte hier auszuscheiden, welche nicht auf eine rechtliche Spezialisierung hinauslaufen[3]). Für die rechtliche Begriffsbestimmung der Kolonie ist es wesentlich, dass sie in einem gewissen Abhängigkeitsverhältnisse zum Mutterlande steht. Es scheiden also auch hier wieder aus, einmal alle diejenigen Kolonien, die zwar vom Mutterlande ursprünglich abhängig, sich in der Folgezeit jedoch zu selbständigen, souveränen Staaten ausgewachsen haben[4]), ferner alle diejenigen

gebiete in Zeitschrift für Kolonialpolitik, -recht und -wirtschaft 1904, Heft 10 S. 760 ff.

1) Es gibt auch eine „innere“ Kolonisation, deren Zweck es ist, bereits dem Mutterlande einverleibte oder auch fremde Stämme den Interessen der eigenen, führenden Nation zugänglich zu machen, z. B. Preussens Kolonisation in den ehemals polnischen Landesteilen. Vgl. ferner das Ges. betr. die Gründung neuer Ansiedlungen in den Provinzen Ostpreussen u. s. w. v. 10. August 1904. (Kommentar v. Petersen 1905). Die innere Kolonisation unterscheidet sich von der hier in Frage kommenden hauptsächlich durch ihren personalen Charakter, während es sich bei der Kolonisation in dem hier zu behandelnden Sinne um territoriale Machtausdehnung handelt. Jebens Bau, Ansiedlung, „Kolonie“ im Pr. Verw.Bl. Bd. 19 S. 73 ff., 85 ff., behandelt diese Dinge im Sinne des speziellen Verwaltungsrechts.

2) Nicht überseeisch ist heute einzig und allein: Sibirien.

3) So insbesondere die volkswirtschaftlichen Unterscheidungsmerkmale, wie z. B. Ackerbaukolonien, Plantagenkolonien, Handelskolonien; ferner nach dem Erwerbsgrunde: Eroberungskolonien im Gegensatz zur friedlichen Kolonisation; nach dem Zwecke: Strafkolonien und Zwecke anderer Art verfolgende Kolonien, Apökien und Kleruchien u. v. a. Unterscheidungsmerkmale mehr. Vgl. darüber inbes. v. Stengel a. a. O. 1895, S. 2 ff.

4) Wie z. B. die Vereinigten Staaten von Nordamerika und die ehemaligen südafrikanischen Freistaaten.

Kolonisationen, die in einem Lande mit einer bereits organisierten Staatsgewalt erfolgt sind und so unter die staatsrechtliche Herrschaft jenes Fremdstaates gelangt sind [1]). Das erwähnte Abhängigkeitsverhältnis kann nun einen zweifachen rechtlichen Charakter haben. Es kann völkerrechtlicher oder staatsrechtlicher Natur sein. Der Inhalt des völkerrechtlichen Abhängigkeitsverhältnisses kann je nach den Umständen verschieden sein und es gehört ein bestimmter, konkret anzugebender Inhalt nicht zu seinem Begriffe. Es setzt nur voraus zwei begrifflich gleichberechtigte Staaten, von denen einer dem andern gewisse Konzessionen gemacht hat, und zwar der eine Staat mehr als der andre. Gewöhnlich schliesst sich ein solches völkerrechtliches Abhängigkeitsverhältnis an die althergebrachte Form des sogenannten völkerrechtlichen Protektorates an, das gewöhnlich in einem Schutzversprechen des mächtigeren Staates gegen eine von dem beschützten Staate zugelassene Einwirkung des schützenden Staates auf seine auswärtigen und vielfach wirtschaftlichen, insbesondere finanziellen Angelegenheiten besteht.

Wir sagten „völkerrechtliches Protektorat", weil der Begriff des Protektorates an sich nicht unbestritten ist. Von einigen [2]) wird nämlich als essentiale des Protektoratsbegriffes eine nur völkerrechtliche Abhängigkeit gefordert und die begriffliche Möglichkeit eines staatsrechtlichen Protektorates geleugnet, während u. E. in dem Begriffe „Protektorat" kein bestimmtes feststehendes Rechtsverhältnis zu sehen ist, sondern nur ganz allgemein ein Schutzverhältnis, das sich durch Hinzukommen andrer Momente erst zu einer bestimmten Staatenverbindungsform ausgestaltet [3]).

Nur die Kolonien, welche in einem staatsrechtlichen Abhängigkeitsverhältnisse zum Mutterlande stehen, die also nichts anderes als überseeische Provinzen des Mutterlandes sind, werden hier Kolonien im Rechtssinne genannt. Daneben besteht noch speziell für die deutschen Kolonien infolge der dargestellten [4]) eigentümlichen kolonialen Entwicklung Deutschlands der zwar sprachlich auf ein völkerrechtliches Protektorat hindeutende, aber in der Sache mit dem soeben klargestellten Begriff der Kolonie

1) Auch ein Fall „innerer" Kolonisation.

2) Vgl. z. B. Heilborn, v. Stengel in den oben angeführten Werken, Adam im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 6, S. 275 ff.

3) Näheres über diese Streitfrage siehe unten § 3.

4) Oben Anfang des § 1.

im Rechtssinne identische Ausdruck „Schutzgebiet“[1]).

Eine eigentümliche Stellung im Rahmen des Kolonialrechts nehmen die sogenannten „Interessen-“ oder „Machtsphären“ ein[2]). In tatsächlicher Hinsicht ist man darüber einig, dass diese auf dem Papier bezw. auf der Landkarte abgegrenzten Gebiete noch keine Kolonien im wirtschaftlichen Sinne sind, sondern solche erst werden sollen mit dem Fortschreiten der kolonialen Gewalt. In juristischer Hinsicht dagegen besteht ein Streit darüber, ob die „Interessensphären“, das „Hinterland“, an dem rechtlichen Charakter der eigentlichen Kolonie teilnimmt, m. a. W. ob, wenn die Kolonie der Souveränität des Mutterstaates unterliegt, also nichts als überseeische Provinz ist, auch die Interessensphäre der Souveränität des Mutterstaates unterliegt oder nicht. Die überwiegende Mehrheit der Schriftsteller bekennt sich zu der letztgenannten Ansicht[3]). Wir vertreten dagegen den entgegengesetzten Standpunkt. Die Beweisführung der Gegner ist mit mehr oder weniger unwesentlichen Abweichungen überall dieselbe; sie gehen aus von dem Entstehungsgrunde der Interessensphären. Eine Interessensphäre entsteht durch ein Abkommen zweier, bei ihrer kolonialen Entwicklung in Konflikt geratender Mächte, wonach das Gebiet, auf das sich der staatliche Einfluss der einen, wie der andern Partei erstrecken darf, noch nicht durch Grenzfeststellung, sondern nur durch eine vorläufige, nach Längen- und Breitegraden berechnete Demarkationslinie umgrenzt wird. Daraus schliesst man dann weiter: „Dritte Staaten sind an diese Vereinbarung nicht gebunden, es besteht nicht etwa schon ein Recht an der Interessensphäre, sondern nur ein quasi obligatorisches Recht zwischen den Kontrahenten, nicht ein ius excludendi alios, sondern ein ius excludendi alium oder gar alterum. Daher komme den Interessensphären eine nur völkerrechtliche Bedeutung zu.“ Es erscheint hier bedenklich, rein zivilistische Begriffe zu verwerten. Dazu kommt nachfolgende Erwägung: Im Völkerrecht sind nicht nur die aus

1) Näheres über die staatsrechtliche Stellung der Schutzgebiete unten § 3.

2) Englisch: spheres of influence, französisch: zônes d'influence. Vgl. die deutsch-englischen Verträge vom 10. IV. 86 Art. 1 und vom 1. VII. 90 Art. 1 und den Eingang des deutsch-französischen Vertrages wegen Kamerun vom 15. III. 94.

3) Vgl. Laband, Staatsrecht II, S. 270 ff. v. Stengel a. a. O. 1901, S. 4 ff. Adam a. a. O. S. 284 ff. Arndt a. a. O. S. 764. v. Stengel a. a. O. 1895 S. 17 ff. Rehm, Allgem. Staatslehre S. 83 ff. v. Poser und Gross-Naedlitz a. a. O. S. 39 ff. Gareis a. a. O. S. 4 u. a. m.

den leitenden Grundgedanken des Völkerrechts gezogenen Folgerungen Recht. Auch alle diejenigen faktischen Zustände, die allgemein als unantastbar geachtet werden, müssen als völkerrechtlich gesichert angesehen werden. So die Interessensphären, falls dritte Mächte keinen Einspruch gegen eine hierin liegende Aufteilung des Gebietes erheben. Aeusserlich wird die Zustimmung andrer Mächte zu dem fraglichen Abkommen eingeholt durch Notifizierung, die, wenn unwidersprochen, nach allgemeinen Grundsätzen als Zustimmungserklärung gilt. Damit ist also, wenn auch nicht formell, so doch materiell ein andere ausschliessendes Recht entstanden, und der „Eingriff einer dritten Macht in die ausschliessliche Interessensphäre würde, wenn sie sich nicht auf einen früheren und besseren Rechtstitel zu stützen vermöchte, als Verletzung nicht nur eines Interesses, sondern eines Rechtes betrachtet werden [1])". Wo aber ein Staat die ausschliessliche Möglichkeit hat, seine Souveränität zu entfalten, da ist er souverän. Denn zum Begriff der Souveränität gehört nicht etwa deren aktuelle Ausübung, sondern es genügt die virtuelle Möglichkeit, sie geltend zu machen [2]). Demgemäss besteht ein juristischer Unterschied zwischen Kolonie und Interessensphäre jedenfalls nicht, das Verhältnis, in dem der Mutterstaat zur Interessensphäre steht, ist also dasselbe, wie das, in dem er zur eigentlichen Kolonie steht [3]). Der Unterschied ist lediglich ein faktischer, insofern die Souveränität in den Kolonien bereits aufgerichtet ist, während sie in den Interessensphären der ausschliesslichen Willkür des berechtigten Staates noch vorbehalten ist.

Die deutschen Schutzgebiete sind im einzelnen:

I. An der Westküste von Afrika:

1. Das Togo-Gebiet, begrenzt im Süden vom atlantischen Ozean, nach den übrigen Regionen durch die im Artikel 4 des

1) Hänel, Staatsrecht S. 838. Diese Auffassung entspricht den tatsächlichen Verhältnissen, denen auch die Gegner durch mehr oder weniger geschraubte Ausführungen über den völkerrechtlichen Anstand gerecht zu werden suchen.

2) Auch das Deutsche Reich besitzt ja die Souveränität nicht in allen Beziehungen aktuell, ist aber souverän, weil es dieselbe virtuell uneingeschränkt ausdehnen kann, „Kompetenz-Kompetenz".

3) Vgl. Zorn, Staatsrecht I, S. 567.

deutsch-englischen Uebereinkommens vom 1. Juli 1890 festgesetzten, das Hinterland mitumschliessenden Demarkationslinien [1]).

2. Das Kamerun-Gebiet, durch eine ganze Reihe von internationalen Verträgen endgültig abgegrenzt. Wirtschaftlich kommen sowohl Togo wie Kamerun als Handels- und Plantagenkolonie in Betracht.

3. Das Südwestafrikanische Schutzgebiet am atlantischen Ozean (ausgenommen die England gehörige Walfischbai), ebenfalls durch Vereinbarungen mit Portugal und England, einschliesslich des Hinterlandes, durch Demarkationslinien abgegrenzt. Deutsch-Südwestafrika ist seiner wirtschaftlichen Bestimmung nach Ackerbau-Kolonie [2]).

II. Das Deutsch-ostafrikanische Schutzgebiet am indischen Ozean, einschliesslich der Interessensphären begrenzt durch Vereinbarungen mit Portugal und England. (Handelskolonie.)

III. In der Südsee:

1. Das Neu-Guinea-Schutzgebiet, umfassend das nicht unter englischer oder niederländischer Herrschaft stehende Festland von Neu-Guinea (Kaiser-Wilhelmsland), den Bismarck-Archipel und zwei Inseln der Salomons-Gruppe, wozu noch seit 1899 die von Spanien erworbenen Karolinen-, Palau- und Marianen-Inseln (letztere mit Ausnahme der Insel Guam) hinzugekommen sind. Die Abgrenzung erfolgte auch hier durch Vereinbarungen mit Frankreich, England und Spanien. Die ganzen Gebiete sind wegen des tropischen Klimas nur als Handelskolonie wirtschaftlich zu verwerten [3]).

2. Die Marschall-, Brown- und Providence-Inseln, einschliesslich des Pleasant-Island (Handelskolonie) durch deutsch-englisches Uebereinkommen von 1886 als deutsche Interessensphäre erklärt.

1) Genaues über die geographische Lage dieser, wie auch der folgenden Gebiete siehe bei v. Stengel, Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete 1901, S. 10 ff.

2) Näheres über Südwestafrika und seine einzelnen Teile siehe bei Hesse: „Die Schutzverträge in Südwestafrika“ 1905, S. 6 und 7.

3) Vgl. den Vertrag vom 30. Juni 1899 (Reichs-Anzeiger Nr. 152; Kol.-Blatt 1899, S. 469; Riebow-Zimmermann IV. Teil, S. 76) zwischen dem Reich und Spanien zur Bestätigung der am 12. Februar 1899 in Madrid unterzeichneten Erklärung betreffend die Inselgruppen der Karolinen, Palau und Marianen.

3. Deutsch-Samoa, nämlich die westlich des 171. Längengrades von Greenwich gelegenen Inseln der Samoa-Gruppe, welche durch Allerhöchsten Erlass vom 17. Februar 1900 [1]) unter den Schutz des Deutschen Reiches gestellt worden sind [2])

IV. Das Kiautschou-Gebiet

an der Ostküste Asiens, mehr als Stützpunkt der militärischen Macht des Deutschen Reiches, denn als wirtschaftliche Kolonie gedacht [2]).

Die Grösse des ganzen Kolonialbesitzes ist die 4—5fache des Deutschen Reiches mit ca. 15—16 Millionen Einwohnern.

Es ist wohl zu beachten, dass die angeführten internationalen Abgrenzungsverträge eine weitere Bedeutung nicht haben, insbesondere nicht als völkerrechtliche Erwerbstitel zu betrachten sind. Der Erwerb unsrer Schutzgebiete hat sich vielmehr auf verschiedene Weise vollzogen. In Betracht kommen als Erwerbstitel nur die Okkupationen herrenlosen Gebietes und die völkerrechtlichen Verträge mit einer schon bestehenden, organisierten Staatsgewalt. In der erstgenannten Weise wurden erworben Südwestafrika, Kamerun, Togo, Ostafrika, sowie die unmittelbar vom Deutschen Reiche erworbenen Gebiete in der Südsee, wie in Neu-Guinea und im Gebiet der Marschall-Inseln. Zwar ist hierbei zu berücksichtigen, dass sich diese Okkupation nicht als eine militärische Unterwerfung der eingeborenen Volksstämme darstellt, sondern der eigentümlichen, an die Handelskolonisation sich anschliessenden kolonialen Entwicklung Deutschlands entsprechend, mehr als eine friedliche Okkupation, die ihren äusseren Ausdruck meist in Verträgen mit den eingeborenen Häuptlingen findet. Diese Verträge aber sind nicht etwa Verträge völkerrechtlicher Natur, heben die Tatsache der Okkupation nicht auf. Denn die Macht der Häuptlinge hält einen Vergleich mit der organisierten Staatsgewalt eines europäischen Staates nicht im entferntesten aus, ist derselben nicht ebenbürtig. Völkerrechtliche Verträge aber lassen sich nur denken zwischen zwei, wenigstens qualitativ, gleich mächtigen Gewalten.

---

1) Betreffend die Erklärung des Schutzes über die Samoa-Inseln westlich des 171. Längengrades w. L. (R.G.Bl. S. 135; Zorn, Kolonialgesetzgebung, S. 60).

2) Wegen der bestrittenen rechtlichen Stellung Deutsch-Samoas, wie des Kiautschou-Gebietes, vgl. weiter unten S. 12. 13.

Eine wichtige Folge dieser Okkupation sei gleich hier ausgesprochen. Mit der effektiven[1]) Okkupation richtet der okkupierende Staat seine Souveränität in dem in Besitz genommenen Lande auf. Es entsteht nicht etwa, wie Zorn[2]) meint, zunächst „ein eigentümliches Verhältnis von deutscher Oberstaatsgewalt und eingeborener Unterstaatsgewalt", sondern die einzig existierende Staatsgewalt ist die deutsche, weil man nicht jede beherrschte Gesellschaft ohne Preisgabe genauer Begriffsbildungen als Staat bezeichnen kann[3]). Nicht wesentlich anders verhielt sich die Sache in der Zeit, in der in gewissen Kolonien die Kolonialgesellschaften mit kaiserlichen Schutzbriefen ausgerüstet, Staatshoheitsrechte ausübten. Hier traten diese Gesellschaften als Beauftragte des Reiches auf. Die Souveränität ging direkt mit Erteilung des Schutzbriefes an das Reich über. Die Verträge, in denen die genannten Gesellschaften auf ihre Hoheitsrechte verzichteten, stellen sich also nicht etwa als Souveränitäts ü b e r t r a g u n g an das Reich, sondern lediglich als Entziehung des Auftrags dar.

Andre Gebiete wurden, wie schon erwähnt, durch völkerrechtlichen Vertrag mit andern Mächten erworben, so z. B. der durch Vertrag vom 27./28. Oktober 1890[4]) vom Sultan von Zanzibar gegen eine Zahlung von 4 Millionen Mark an das Reich abgetretene Küstenstreifen in Ostafrika, nebst der Insel Mafia[5]). Ebenso wurden die Karolinen-, Palau- und Marianen-Inseln durch Vertrag[6]) mit Spanien der Souveränität des Deutschen Reiches unterstellt[7]).

Eigentümlich ist die Entwicklung der deutschen Souveränität in Samoa vor sich gegangen. Hier wurden in den Jahren 1877 und 1879 Freundschaftsverträge mit dem Königreich Samoa ab-

1) D. h. der tatsächlichen Besitzergreifung durch Herstellung von Verwaltungseinrichtungen im Gegensatz zu der früher, besonders auf englischer Seite üblichen, seither aber völkerrechtlich verworfenen, papierenen Okkupation.

2) a. a. O. S. 565 ff., der aber sachlich zu demselben Resultate gelangt, wie wir.

3) Hänel a. a. O. S. 842, Note 1 i. f.

4) Drucksachen des Reichstages 1890, Bd. 3, Nr. 166.

5) Denn das Sultanat Zanzibar ist als ein Staatswesen im völkerrechtlichen Sinne zu betrachten.

6) Vom 12. Februar bezw. 30. Juni 1899 (abgedruckt in den Drucksachen des Reichstages Session 1898/99, Nr. 394 und bei Zimmermann a. a. O. IV, S. 76). Durch Erlass vom 18. Juli 1899 (R.G.Bl. 1899, S. 541) wurden genannte Inselgruppen unter den kaiserlichen Schutz genommen.

7) Vgl. zum vorhergehenden auch Kienitz in der Beilage zur Allgemeinen Zeitung 1886, Nr. 95 und Nr. 98.

geschlossen, die den Schutz der deutschen Handelsbeziehungen zum hauptsächlichsten Gegenstande hatten. Gleiche Verträge schlossen England und die Vereinigten Staaten. Da es aber unter den Mächten zu Zerwürfnissen kam, so verband man sich durch die Generalakte der Samoa-Konferenz in Berlin vom 14. Juni 1889[1]) zu einem gemeinsamen „Protektorate" der drei beteiligten Staaten. Dieses Protektorat war aber nur dem Namen nach ein solches, nicht, wie Laband[2]) meint, ein völkerrechtliches Protektorat in dem Sinne, dass „Samoa nicht nur als unabhängiges Gemeinwesen mit staatlicher Organisation, sondern als unabhängiger Staat in die Völkerrechtsgemeinschaft der zivilisierten Staaten aufgenommen war." Denn die ganzen Verhandlungen weisen mit Notwendigkeit darauf hin, dass die Samoa-Inseln als herrenlos angesehen wurden und dass man sich nur zu dem sogenannten Protektorate verband, um der einseitigen Okkupation durch einen der Vertragsteile oder eine dritte Macht vorzubeugen. Das vermeintliche Protektorat war mithin nichts andres, als ein Kondominat. Dies zeigte sich 1899 durch die Aufteilung des Königreiches Samoa unter die Vertragsmächte[3]). Deutschland erhielt Upolu, Manano, Apolima und Savaii, die durch Allerhöchsten Erlass vom 17. Februar 1900[4]) als in deutschen Besitz übergegangen erklärt wurden. Es gründet sich also die Souveränität Deutschlands über Deutsch-Samoa auf den Titel der völkerrechtlichen Okkupation, nicht auf die Abmachungen zwischen den drei Vertragsmächten, wie dies v. Stengel[5]) zu meinen scheint[6]).

Wir haben Kiautschou auch als eine Kolonie des Deutschen Reiches bezeichnet. Der rechtliche Charakter derselben als solcher

1) Abgedruckt in den Drucksachen des Reichstages, Session 1890, Nr. 64.

2) A. a. O. Bd. II, S. 269 ff.; S. 276 ff.

3) Durch die deutsch-englische Konvention vom 14. November 1899 betreffend die Interessensphären in der Südsee und in Togo (Kol.-Blatt 1899, S. 803; Zorn, Kolonialgesetzgebung S. 55) und das Abkommen zwischen Deutschland, den Vereinigten Staaten von Amerika und Grossbritannien vom 2. Dezember 1899 (Kol.-Blatt 1900, S. 4; Zorn, Kolonialgesetzgebung S. 59) betreffend Samoa.

4) R.G.Bl. S. 135, 136 ff.

5) A. a. O. 1901, S. 21 ff.

6) Vgl. zur Samoa-Frage ausser den schon zitierten noch Gareis, Deutsches Kolonialrecht, S. 244 ff. Fitzner, Deutsches Kolonialhandbuch Bd. II, S. 109 ff. Kusserow, Zur Samoa-Frage und die Lösung der Samoa-Frage in der deutschen Kolonial-Zeitung 1899, S. 46, 54, 315, 403, 448 ff. Böhme, Die Erwerbung der deutschen Schutzgebiete. Rost. Diss. 1902, S. 76 ff.

ist bestritten[1]). Kiautschou ist in eigentümlicher Weise in den Besitz des Deutschen Reiches gelangt, nämlich durch am 6. März 1898 in Peking unterzeichneten Vertrag[2]) auf 99 Jahre vom Deutschen Reiche gepachtet worden[3]). Dass keine Pacht im Sinne des Zivilrechts vorliegt, wie dies Laband[4]) noch ausdrücklich hervorheben zu müssen glaubt, bedarf wohl keiner weiteren Erörterung. Im übrigen gehen die Ansichten auseinander. Jellinek, Rehm und Laband halten sich streng an den Vertragstenor und schliessen daraus, dass die Souveränität über Kiautschou nach wie vor bei China sei, dieselbe nur der Ausübung nach an Deutschland delegiert sei. Die in Kiautschou lebenden Chinesen seien chinesische Untertanen geblieben und die Veräusserung des Gebietes an eine dritte Macht sei verboten, woraus mit Sicherheit folge, dass das Deutsche Reich eine Souveränität in Kiautschou nicht erlangt habe. Diese Ausführungen sind zweifellos berechtigt vom Standpunkte einer strengen Vertragsauslegung, aber wie schon mehrfach hervorgehoben, sprechen die tatsächlichen Dinge ein gewichtiges Wort mit. Es wird wohl niemand behaupten wollen, dass Deutschland nach 99 Jahren die Kiautschou-Bucht wieder an China zurückzuübertragen gedenke, noch auch, dass der chinesische Kaiser diese Absicht ernstlich gehegt habe. Man wird daher nicht fehlgehen, wenn man mit Rivier und Stengel[5])[6]) den ganzen Pachtvertrag für ein verschleiertes Abtretungsgeschäft ansieht, besonders, wenn man die Worte „v o r l ä u f i g auf 99 Jahre“ und den im Art. 2 des Vertrages ausgesprochenen Zweck der Abtretung ins Auge fasst, wornach dem deutschen Kaiser ein Küsten-

1) Vgl. v. Stengel a. a. O. 1901, S. 17 ff. u. S. 22 ff. Laband a. a. O. Bd. II, S. 268 ff. Gareis a. a. O. S. 217 ff. Fitzner a. a. O. Bd. II, S. 131 ff. Rehm, Allgem. Staatslehre S. 82 ff. Rivier, Lehrbuch des Völkerrechts S. 175. Jellinek, Die staats- und völkerrechtliche Stellung Kiautschous in der deutschen Jur.-Ztg. III. Jahrg. S. 253 ff.; ferner ebenda S. 305; auch: China und das Völkerrecht. V. Jahrg., S. 401 ff. Seelbach a. a. O. S. 2.

2) Abgedruckt im Reichs-Anzeiger vom 29. April 1898.

3) Vgl. Rede Bülows im Reichstage am 8. Febr. 1898 in Stenogr. Berichten Leg. IX. Sess. 5, Bd. 2, S. 894 ff.

4) A. a. O. Bd. II, S. 274, Note 4.

5) Vgl. auch Beilage zur Allgemeinen Zeitung 1898, Nr. 24, S. 4 und Nr. 112; 1899 Nr. 59 und Nr. 60.

6) Vgl. auch Anschütz, Deutsches Staatsrecht in Kohler-Holtzendorff 1904 Bd. II, S. 562. Meyer-Anschütz 1905, S. 190, Anm. 6 und Köbner a. a. O. 1904, S. 1086, 1087, sowie in Mitteilungen der Internationalen Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, S. 213 ff.

platz gleich andern Mächten zur Ausbesserung von Schiffen, Niederlegung von Vorräten eingeräumt werden sollte [1]). Ergebnis: Alle Kolonien des Deutschen Reiches sind in völkerrechtlich gültiger Weise erworben, und in allen besitzt das Deutsche Reich die Souveränität kraft eigenen Rechts [2]).

I. Der rechtliche Charakter der deutschen Schutzgebiete.

§ 2. a) Staatsrechtliche Stellung zum Reiche.

Die Frage nach dem rechtlichen Charakter der deutschen Schutzgebiete ist im vorhergehenden in der Hauptsache schon durch die Feststellung gelöst worden, dass das Reich die volle und uneingeschränkte Souveränität über die von ihm kolonisierten Gebiete besitzt. Es soll hier nur noch ein kurzes Wort derjenigen Ansicht gewidmet werden, die eine Souveränität des Reiches über seine Schutzgebiete nicht anerkennt, sondern das Verhältnis als ein sogenanntes Protektorat charakterisiert [3]). Der Ausdruck Schutzgebiet mag wohl dazu verleitet haben; doch trifft er, wie schon oben hervorgehoben, sachlich nicht das Richtige, da er nur durch die Bezeichnung der kaiserlichen Okkupationsdekrete als „Schutzbriefe" entstanden ist. Völkerrechtlich enthielten diese Schutzbriefe in erster Linie eine Annexion bisher herrenlosen Gebietes. Dass sich daraus eine Schutzverpflichtung des Reiches gegenüber den ansässigen Privaten und Handelsgesellschaften deutscher Nationalität ergab, ist selbstverständlich, stand jedoch praktisch im Vordergrunde. Daher die Bezeichnung: Schutzbrief

1) Lediglich aus politischen Gründen, um das prestige Chinas zu wahren und nicht schon jetzt eine allgemeine Aufteilung des chinesischen Reiches in Fluss zu bringen, dürften die beiderseitigen Regierungen die eigentümliche Form des Pachtvertrages gewählt haben.

2) Schon bei der Beratung des „Entwurfs eines Gesetzes, betreffend die Rechtspflege in den deutschen Schutzgebieten" von 1886 standen einige Kommissionsmitglieder auf diesem Standpunkte. Vgl. Stenogr. Berichte 6. Legisl.-Per. 2. Session 1885/86, Anlagen-Bd. 5, S. 986.

3) Hauptsächlich verfochten ist diese Ansicht von Joël in Annalen 1887, S. 191—208. Pann, Das Recht der deutschen Schutzherrlichkeit 1887, S. 26 ff. Heilborn, Das völkerrechtliche Protektorat. Adam a. a. O. S. 245 ff.

und Schutzgebiet! Einen vermittelnden Weg schlägt v. Stengel[1]) ein. Er verwendet den Ausdruck „koloniales Protektorat", womit er die Protektoratsübernahme über staatenähnliche Gebiete bezeichnet, die aber so sehr unter das Protektorat des schützenden Staates geraten, dass sie mit den v. Stengelschen „Kolonien im eigentlichen Sinne" sich decken.

Wie schon oben angedeutet, krankt die ganze Protektorats-Theorie an der falschen Voraussetzung, dass der Begriff des Protektorates spezifisch dem Völkerrechte angehöre. Dies ist aber nicht der Fall. Man bezeichnet mit dem Worte „Protektorat" nicht nur Verhältnisse rein völkerrechtlicher Natur, sondern auch verschieden abgestufte Gewaltverhältnisse im staatsrechtlichen Sinne. Das Wort „Protektorat" bedarf aber zu seiner juristischen Fixierung noch eines erläuternden Zusatzes. Es ist rückhaltlos in dieser Hinsicht Laband zuzustimmen[2]), der mit Zorn[3]) den ganzen Streit um das Protektorat für Wortklauberei, für gegenstandslos erklärt. Mag man immerhin unsre Kolonien „Protektorate" nennen, wenn man sich nur bewusst bleibt, dass sie Protektorate in dem Sinne sind, dass das Reich die volle Souveränität über sie ausübt[4]). Niemals aber darf man in ein vorhandenes Wort eine Bedeutung, die ihm nicht zukommt, hineinlegen und daraus Schlüsse auf die juristische Natur der mit diesem Worte bezeichneten Gebilde ziehen[5]).

Nachdem wir festgestellt haben, dass das Deutsche Reich die volle Souveränität über seine, gemäss Art. 11 Abs. 1 R.V. ordnungsmässig erworbenen Kolonien ausübt, gibt es nur noch den einen notwendigen Schluss: Unsre Kolonien stehen nicht in völkerrechtlicher, sondern nur in staatsrechtlicher Beziehung unter der souveränen Oberherrschaft des Reiches, mag man sie nun „Kolonien", „Kolonien im eigentlichen Sinne", „Schutzgebiete", „Pro-

1) A. a. O. 1895, S. 502 ff.

2) A. a. O. Bd. II. S. 272.

3) Staatsrecht I, S. 579, Note 27.

4) Abgesehen davon, dass die Charakterisierung als Protektorat selbstverständlich zu Verwirrungen führen muss.

5) Heilborn, Pann und Adam, die zunächst dem Worte „Protektorat" als begriffliches Moment einfügen, dass es ein völkerrechtliches Verhältnis sei, dann diesen so qualifizierten Protektoratsbegriff auf unsre Kolonien anwenden und daraus den Schluss ziehen, dass die Kolonien nur in loser, völkerrechtlicher Abhängigkeit zum Reiche ständen, sägen als echte Deutsche den Ast, auf dem sie sitzen, eigenhändig ab.

tektorate“ im „staatsrechtlichen“, „kolonialen“ oder „modernen“[1]) Sinne oder meinethalben „Pseudoprotektoratsländer“ nennen[2]).

§ 3. b) Inland, nicht Ausland.

Aus den soeben gegebenen grundsätzlichen Erörterungen, dass die Kolonien, als unter deutscher Souveränität stehend, deutsches Staatsgebiet sind, folgt mit zwingender Notwendigkeit des weiteren, dass sie begrifflich nicht nur völkerrechtlich, sondern auch staatsrechtlich: Inland sind. So selbstverständlich dieser Schluss auch sein mag, so wird seine Richtigkeit doch noch bis auf den heutigen Tag, von allerdings nur wenigen Schriftstellern, aber darum um so erbitterter bestritten. Deshalb sei auf diese Frage noch kurz eingegangen. Zwar soll nicht geleugnet werden, dass die Kolonien in manchen Beziehungen — wenigstens de lege lata! — als Ausland behandelt werden und behandelt werden müssen[3]), aber daraus darf nicht der Schluss gezogen werden, dass die deutschen Schutzgebiete nun auch Ausland sind[4]). Dies tut z. B. Hänel[5]), der überhaupt die juristische Natur der Kolonial-Gewalt als Staats-Gewalt leugnet. Die meisten andern Gegner dagegen begnügen sich damit, je nach Bedarf die Schutzgebiete einmal als Inland, das andre Mal als Ausland zu bezeichnen, so z. B. v. Stengel[6]), Rosenberg[7]), Bornhak[8]).

---

1) So Gareis, Deutsches Kolonialrecht S. 1 u. 2.

2) Die ganze, ehemals den Markt der Wissenschaft beherrschende Protektoratstheorie darf, besonders nach der gründlichen Polemik G. Meyers, Staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete 1888, S. 67 ff., als wissenschaftlich aufgegeben bezeichnet werden.

3) Z. B. wenn es sich darum handelt, nach den Vorschriften der Z.P.O. eine Zustellung im Auslande zu bewirken.

4) Worin diese Behandlung als Ausland ihren Grund hat, darüber gleich weiter unten.

5) A. a. O. 1901, S. 842.

6) A. a. O. 1901, S. 35 ff. der in seiner Verlegenheit um einen einheitlichen Ausdruck zu der etwas eigenartigen Bildung „innerstaatliches Ausland“ kommt; ebensogut könnte man ja auch ausserstaatliches Inland sagen.

7) Annalen 1903, S. 659 ff., der hauptsächlich den radikalen Standpunkt Zorns bekämpft, wornach die Kolonien in keinem Sinne als Ausland zu betrachten seien. — Vgl. auch Rosenbergs Aufsatz: „Staat, Souveränität und Bundesstaat“ in Annalen des Deutschen Reiches 1905, S. 282.

8) Die Anfänge des deutschen Kolonialstaatsrechts im Archiv für öffentliches Recht II (1887) S. 9.

Richtig ist m. E. nur die von Meyer[1]) scharfsinnig begründete und in der Folge hauptsächlich von Zorn mit grosser Schärfe vertretene Ansicht, dass die Kolonien als deutsches Reichsterritorium, in keinem Sinne Ausland sind, sondern lediglich und ausschliesslich Inland[2]). Der Grund, weshalb aber unsre Kolonien vielfach entweder ausdrücklich oder stillschweigend als Ausland behandelt werden (nicht aber, wie die Gegner meinen, Ausland s i n d), liegt darin, dass die Kolonien nicht als Bundesgebiet im Sinne des Art. 1 R.V. angesehen werden können. Denn dort sind „die 26 deutschen Vaterländer“ [3]) als Bundesgebiet einzeln aufgezählt. Weil nun die Schutzgebiete nicht zum Bundesgebiet gehören, sondern demselben nur „angegliedert“ [4]) sind, weil sie nur Annexe des Reichsgebietes, Reichsnebenländer sind, darum bilden sie ein vollständig in sich abgeschlossenes Rechtsgebiet, in welchem kein einziges deutsches Gesetz ipso iure gilt[5]), das vielmehr in seiner Rechtsentwicklung durchaus selbständig ist[6]). Aus dem Gesagten folgt[7]):

1. Die R.V. und alle auf Grund derselben erlassenen Gesetze gelten in den Schutzgebieten nicht, soweit sie nicht ausdrücklich für diese miterlassen sind.

2. In den Schutzgebieten gilt nur Schutzgebietsrecht. Sollen Reichsgesetze daselbst in Kraft treten, so bedarf es dazu einer besonderen reichsgesetzlichen Einführung[8]).

1) A. a. O. S. 75 ff.

2) So auch Ullmann, Völkerrecht S. 220 ff.

3) Zorn, „Das Recht der Kolonien“ in deutscher Monatsschrift für das gesamte Leben der Gegenwart 1902. Heft 7, S. 62.

4) Zorn, Staatsrecht I (1895) S. 578.

5) Mit Ausnahme selbstverständlich des nirgends geschriebenen Gesetzes der höchsten Macht des Reiches, der Reichssouveränität.

6) Im Gegensatz zu Elsass-Lothringen, das infolge seiner Aufnahme in das Bundesgebiet direkt allen bis dahin erlassenen Reichsgesetzen unterstellt wurde.

7) Vgl. zum folgenden: Zorn, Staatsrecht I, S. 579 ff.; ferner „die Wissenschaft des Kolonialrechts“ in der deutschen Kolonial-Zeitung 1905, S. 90/91. Hiergegen wendet sich Hesse „Deutsches Kolonialrecht“ in der deutschen Kolonial-Zeitung 1905, S. 217/218 und führt aus, dass die „Behauptungen Zorns dem geltenden Recht unbedingt widersprächen und zu den ungeheuerlichsten Konsequenzen, z. B. zu einer „absolutistischen kaiserlichen Gewalt“ in den Schutzgebieten führen würden, sollten sie jemals Rechtens werden“. — Gegen die Ausführungen Hesses siehe Edler von Hoffmann: „Kolonialregierung und Kolonialgesetzgebung“ in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, VII. Jahrg. (1905), Heft 5, insbesondere S. 372.

8) Wie dies ja auch rücksichtlich einiger Gesetze geschehen ist, z. B. Reichsbeamtengesetz, Konsulargerichtsbarkeitsgesetz u. a. m.

3. Dasselbe gilt für Staatsverträge. Sie gelten nur, soweit sie für die Schutzgebiete für anwendbar erklärt sind, oder direkt für diese mit abgeschlossen sind.

4. Der Begriff „Ausland" in den Reichsgesetzen ist auf die Kolonien unanwendbar. Sollen die Kolonien als Ausland behandelt werden, so bedarf es dazu einer positiven Vorschrift [1]).

Wann im übrigen die Schutzgebiete als Ausland anzusehen sind, ist Tatfrage. Es ist jedesmal der Sinn der betreffenden Vorschrift, die ratio legis, festzustellen. So sind die Kolonien als Ausland zu betrachten in der oben genannten Bestimmung der Z.P.O. §§ 262, 498 (Einlassungsfrist), 339 (Einspruchsfrist). Denn es ist für einen Palau-Kolonisten schlechterdings unmöglich, eine Woche nach Zustellung der Klage vor einem preussischen oder bayerischen Gerichte zu erscheinen. Ferner sind solche Bestimmungen, für die die Schutzgebiete als Ausland gelten, enthalten in den §§ 611, 23, 686 Abs. 3, 648 Abs. 2, 676 Abs. 2, 829 Abs. 2 Z.P.O. und den §§ 237, 238 KonkursO.

Andern Bestimmungen dagegen liegt der legislatorische Gedanke zu grunde, dass die ausländische Rechtsprechung nicht dieselben Garantien biete, als die inländische, wie dies z. B. der Fall ist in den §§ 722, 110, 438 Z.P.O. Hier hiesse es den Kolonial-Gerichten die Gleichwertigkeit mit den einheimischen Gerichten absprechen, wollte man sie als ausländische betrachten [2]). Endlich sind auch auf dem Gebiete des Strafrechts, was z. B. Auslieferungsverträge, im Auslande erkannte Strafen, im Auslande begangene strafbare Handlungen angeht, die Kolonien lediglich Inland.

---

1) Wie dies z. B. bezüglich des Gesetzes vom 1. April 1888, betreffend die Zurückbeförderung der Hinterbliebenen im Auslande angestellter Reichsbeamten und Personen des Soldatenstandes (R.G.Bl. S. 131) geschehen ist, dessen Auslandsvorschriften für Ostafrika ausdrücklich in Kraft gesetzt worden sind.

2) Ausführliches darüber siehe bei Seelbach a. a. O. S. 15 ff.

II. Die Organisation der deutschen Schutzgebiete in Verfassung und Verwaltung.

1. Verfassung.

§ 4. a. Bis zum Erlass des Sch.G.G.

Es kann nicht unsre Aufgabe sein, die gesamte Entwicklung der kolonialen Gesetzgebung hier in umfassender Weise darzustellen, zumal dies bereits durch Werke grösseren und geringeren Umfanges geschehen ist[1]). Vielmehr soll hier nur die eigentümliche Entwicklung einer kurzen Beleuchtung unterzogen werden, welche das Schutzgebietsgesetz[2]), das Grundgesetz der Kolonien, im Laufe der Zeit genommen hat. In den Anfängen unsrer kolonialen Entwicklung erachtete man es für ausreichend, dem Kaiser, dem ja die völkerrechtliche Vertretung zukam, die Regelung der Rechtsverhältnisse der Kolonien im Wege der Verordnung zu überlassen. Als aber das deutsche Kolonialwesen grössere Masstäbe annahm und eine grössere Ausrüstung mit Verwaltungsbeamten erforderte, entschloss sich die Reichsregierung zu einer gesetzlichen Regelung der Schutzgebietsverhältnisse, und so erging zunächst am 17. April 1886 das nur 4 §§ enthaltende Gesetz betreffend die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete[3]). Der erste Teil dieses aus drei Teilen bestehenden Gesetzes enthält die Verfassung der Schutzgebiete, indem § 1 diese der im Namen des Reiches auszuübenden Schutzgewalt des deutschen Kaisers unterstellt. Der zweite Teil des Gesetzes regelte in den §§ 2 und 3 die Rechtspflege in den Kolonien mit wenigen Abänderungen dahin, dass das Konsulargerichtsbarkeitsgesetz vom 10. Juli 1879 auf die Schutzgebiete für anwendbar erklärt wurde.

---

1) Vgl. hauptsächlich: Riebow-Zimmermann, bezw. Schmidt-Dargitz und Köbner, Die koloniale Gesetzgebung, I.—VIII. Teil; Zorn, Kolonialgesetzgebung 1901; Kolisch, Die Kolonialgesetzgebung des Deutschen Reiches 1896.

2) Ursprünglich: Gesetz, betreffend die Rechtsverhältnisse der Schutzgebiete.

3) Vgl. zum folgenden: v. Stengel in Beilage zur Allgem. Zeitung 1886, Nr. 120; vgl. auch: Drucksachen des d. Reichstags, 6. Legisl.-Per. 2. Sess. 1885/86, Anlagen Bd. 4, Nr. 81, Bd. 5, Nr. 201. Sten. Ber. Bd. 1, S. 653, Bd. 3, S. 1606, S. 2027.

Im dritten Teile endlich, im § 4, war die Regelung des Personenstandes derart erfolgt, dass das R.G. vom 4. Mai 1870 betreffend die Eheschliessung und die Beurkundung des Personenstandes von Reichsangehörigen im Auslande für die Schutzgebiete in Geltung gesetzt wurde.

Bald aber stellte es sich heraus, dass für die Schutzgebiete das unmittelbar anzuwendende preussische Immobiliarsachenrecht nicht opportun war und so erging am 7. Juli 1887 eine Novelle, durch welche die Regelung dieser Materie einer kaiserlichen Verordnung anheimgegeben wurde.

Eine grössere Novelle zum Schutzgebietsgesetz wurde erlassen am 15. März 1888[1]) und das ganze neue Gesetz in neuer Fassung am 19. März 1888 vom Reichskanzler bekannt gemacht. Hauptsächliche Neuerungen dieses Gesetzes waren:

1. Die kaiserliche Verordnungssphäre wird erweitert.

2. § 5 dehnt die Befugnisse des Reichskanzlers auf Uebertragung andrer, als derjenigen Rechte, welche den Konsuln nach dem K.G.G. und dem R.G. vom 4. V. 1870 zustanden, auf Schutzgebietsbeamte aus.

3. § 6 handelte von der Naturalisation der Eingeborenen, sowie von in den Schutzgebieten ansässigen Ausländern,

4. § 7 von der Gleichstellung der Eingeborenen mit den Reichsangehörigen in Bezug auf das Recht zur Führung der Reichsflagge.

5. Die §§ 8—10 enthielten die Verfassung der Kolonial-Gesellschaften,

6. § 11 das Recht des Reichskanzlers zur Erlassung von Vollzugsverordnungen und Uebertragung dieses Rechts an Beamte der Schutzgebiete.

Ergänzend erging endlich noch das R.G. vom 30. März 1892 über den Etat der Schutzgebiete[2]).

Durch die Kodifikation des gesamten bürgerlichen Rechts in Deutschland, infolge der durchgreifenden Aenderungen, die das mit seinen Nebengesetzen am 1. Januar 1900 in Kraft tretende bürgerliche Gesetzbuch und die Neu-Redaktion der Prozessgesetze mit sich brachten, wurde es notwendig, nunmehr auch das Konsular-

1) Vgl. Drucksachen des deutschen Reichstages: 7. Legisl.-Per. 2. Sess. 1887/88: Anlagen Bd. 3, Nr. 72, Bd. 4, Nr. 146, Nr. 186. Stenogr. Berichte Bd. 2, S. 701; S. 1153, 1244; S. 1295.

2) R.G.Bl. S. 369/370.

gerichtsbarkeitsgesetz vom 10. Juli 1879 einer Neufassung zu unterziehen, die durch Gesetz vom 7. April 1900 erfolgte[1]). Es ergab sich weiter die Notwendigkeit, nun auch das Sch.G.G. den neuen Verhältnissen anzupassen. Daher legte die Reichsregierung dem Reichstage am 7. Juni 1900[2]) den Entwurf einer drei Artikel starken Novelle zum Schutzgebietsgesetz vor, deren erster die vorgeschlagenen Aenderungen enthielt, während der zweite dem Reichskanzler die Befugnis gab, das ganze Gesetz mit den Aenderungen neu bekannt zu geben und der dritte die Zeit des Inkrafttretens von der kaiserlichen Entschliessung abhängig machte. Diesen Regierungsentwurf nahm der Reichstag ohne wesentliche Aenderungen[3]) an. Das neue Gesetz betreffend die Aenderungen des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete von 1888, einschliesslich der Novelle vom 2. Juli 1899[4]) wurde alsdann unter dem 25. Juli 1900 vom Kaiser vollzogen[5]), und am 10. September 1900 mit fortlaufender Paragraphenfolge als „Schutzgebietsgesetz“[6]) bekannt gemacht[7]). In Kraft getreten ist das neue Sch.G.G. durch kaiserliche Verordnung[8]) vom 9. November 1900 mit dem 1. Januar 1901.

Anlangend die einzelnen Abänderungen des alten Sch.G.G. wurde, abgesehen von der bereits erwähnten, durch den Reichstag eingefügten Bestimmung des § 14, der die Rechtspflege behandelnde § 2 des alten Sch.G.G. durch die neuen §§ 2, 2a, 2b, 2c ersetzt. Die Aenderungen, die in diesen vier neuen Paragraphen statuiert sind, hier einzeln aufzuführen, entbehrt im Rahmen der vorliegenden Arbeit des Interesses, zumal auf den gesetzlichen Inhalt des Sch.G.G. in den jeweiligen Abschnitten Bezug genommen ist[9]).

1) R.G.Bl. Nr. 15, S. 213 ff. Kolonialblatt S. 356.

2) Vgl. 10. Legis.-Per. Sess. 1. 1898/1900, Anlagen Bd. VII: Nr. 881 S. 5639 ff.; ferner Stenogr. Berichte Bd. 7, S. 6006 und S. 6022.

3) Allerdings fügte er den § 14 des neuen Sch.G.G. ein.

4) R.G.Bl. S. 365.

5) R.G.Bl. 1900, S. 809.

6) Gemäss Art. 1 des Gesetzes vom 25. Juli 1900.

7) R G.Bl. S. 812 ff.

8) R.G.Bl. S. 1005.

9) Es soll hier nur noch kurz eine Eigentümlichkeit in der Entwicklung unseres Schutzgebietsrechts einer kritischen Betrachtung unterzogen werden. In sämtlichen Schutzgebietsgesetzen, welche bis heute ergangen sind, ist ein grosser Komplex des Schutzgebietsrechts, vornehmlich die Rechtspflege, einfach durch Verweisung auf die einschlägigen Bestimmungen des K.G.G. ge-

Die verfassungsrechtliche Organisation der deutschen Schutzgebiete gipfelt in der Kardinalfrage: „Wem steht die Schutz-

regelt worden, so dass ein eigentümliches Verhältnis von Unterordnung der Kolonial-Rechtspflege unter die konsularrechtliche entstand, das zwar bei der begrifflichen Verschiedenheit der in Frage kommenden Rechtsgebiete auffällig — („Une des particularités les plus curieuses de la législation coloniale allemande est, que la première organisation des colonies s'est pour ainsi dire greffée sur l'organisation consulaire", Lobstein a. a. O. S. 91/92) — erscheinen mag, immerhin aber in der historischen Entwicklung seine Erklärung, und, ich möchte wohl sagen, auch seine Rechtfertigung findet. Die kolonialrechtliche Entwicklung Deutschlands setzt eben erst in einem Zeitpunkte ein, in dem fast das ganze übrige Rechtsgebiet eine hochentwickelte und in sich abgeschlossene Ausbildung erreicht hatte, darunter auch das K.G.G. Da nun sowohl das Konsularrecht, wie das Kolonialrecht, eine Ausdehnung der deutschen Gerichtsbarkeit über die Grenzpfähle des Bundesgebietes hinaus enthält, so lag es nahe, das Konsularrecht in analoger Weise den Schutzgebieten dienstbar zu machen, zumal auch die tatsächlichen Verhältnisse in den Konsularjurisdiktionsbezirken, wie in den Kolonien ähnliche waren, da sich auch in letzteren die Rechtspflege zwar nicht grundsätzlich, aber trotzdem faktisch zunächst nur auf die Deutschen und die „Weissen" erstreckte (vgl. den Bericht der Reichstagskommission in Anlagen Bd. 5. Legislatur-Periode VI. Session 2. 1885/86, S. 989 und S. 993). — In Deutsch-Ostafrika ist übrigens auf Grund der Kaiserlichen Verordnung vom 24. Oktober 1903 (Reichs-Anzeiger Nr. 258, Kol.-Blatt 1903, S. 573, Schmidt-Dargitz und Köbner 7. Teil, S. 227) neuerdings für Nichtdeutsche die Möglichkeit gewährt worden, in ein staatsbürgerliches Verhältnis zum Schutzgebiete zu treten, das der Rechtsstellung der Eingeborenen des Schutzgebietes nachgebildet ist und „Landesangehörigkeit" genannt wird. Hervorzuheben ist hieran insbesondere, dass hier zum ersten Male der Begriff einer besonderen Schutzgebietsangehörigkeit hervortritt, welche den Nichtdeutschen die Möglichkeit gewährt, die wichtigsten Vorteile der Reichsangehörigkeit sich nutzbar zu machen, ohne dass es der förmlichen Naturalisation bedarf. Ueber diese „deutsch-ostafrikanische Landesangehörigkeit", über Voraussetzungen, Umfang und Form ihrer Verleihung vgl. Hesse: „Die deutsch-ostafrikanische Landesangehörigkeit" in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, VI. Jahrg. (1904) S. 4 ff., insbesondere S. 9.

Schaden hat die Gleichstellung der kolonialen mit der konsularen Gerichtsbarkeit m. E. bisher nicht angerichtet. Daher lässt sich de lege lata kaum etwas dagegen einwenden. Trotzdem muss aus prinzipiellen Gründen diese Anpassung bekämpft werden. Denn die Konsulargerichtsbarkeit ist eine deutsche Gerichtsbarkeit im Auslande, die Kolonialgerichtsbarkeit eine solche im Inlande. Daraus ergibt sich ferner, dass die Konsulargerichtsbarkeit nur eine streng personale, während die koloniale streng territorialer Natur ist. (Vgl. hierzu insbesondere Zorn, Staatsrecht I, S. 602; Köbner in der deutschen Jur.-Ztg. 1901, S. 222; vgl. auch: Drucksachen des Reichstages: 7. Legislatur-Periode 2. Sess. 1887/88. Anlagen Bd. 4, S. 646 und Stenogr. Berichte Bd. 2, S. 702; ferner die Begrün-

gewalt, d. h. die Ausübung der Souveränität in den Kolonien zu?“ Für die Beantwortung dieser, wie aller andern grundlegenden Fragen ist ausschliesslich massgebend das für die Schutzgebiete erlassene Grundgesetz, das „Schutzgebietsgesetz“, das mit klaren und unanfechtbaren Worten im § 1 nicht nur den Inhaber der Schutzgewalt, sondern auch ihren Träger benennt. § 1 Sch.G.G. lautet: „Die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten übt der Kaiser im Namen des Reichs aus.“

Wenn es gegenüber dieser bündigen Erklärung auch nicht mehr von einschneidender praktischer Bedeutung sein kann, die verfassungsrechtlichen Verhältnisse der Schutzgebiete vor dem Erlass des Sch.G.G. zu untersuchen, so ist dies doch für die Fixierung des Gesetzescharakters des Sch.G.G. selbst [1]), sowie für die Würdigung der rechtlichen Stellung gewisser Organe in den Schutzgebieten von erheblicher Bedeutung.

Hier sind hauptsächlich zwei divergierende Meinungen zu verzeichnen, die einander den Rang streitig machten. Nach der einen Ansicht, hauptsächlich verfochten von Bornhak [2]) liegt die

---

dung des Entwurfs eines Gesetzes betreffend Aenderungen des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete vom Jahre 1888 in Drucksachen des Reichstages 10. Legisl.-Per. 1. Sess. 1898/1900 Anlagen Bd. 7 Aktenstück Nr. 881, S. 5640 ff.) Dies hatte man 1886 nicht genügend erkannt und war dann, um den territorialen Grundgedanken der kolonialen Gerichtsbarkeit durchzuführen, genötigt, zu mancherlei sonderbaren Hilfsmitteln zu greifen. — Die jüngste Schutzgebietsnovelle hat den Gedanken, dass die koloniale Gerichtsbarkeit von der konsularen prinzipiell verschieden ist, und darum eine einheitliche Regelung der beiden Rechtsgebiete de lege ferenda zu Verwirrungen und Verirrungen Anlass geben kann, zum ersten Male zum Ausdruck gebracht. Ohne im übrigen die Anlehnung der kolonialen Gerichtsbarkeit an die konsulare aufzugeben, hat das neue Sch.G.G. doch die Anwendung des Konsularrechts als Ausnahme erklärt dadurch, dass es bestimmt, dass das K.G.G. nur insoweit Anwendung zu finden hat, als es durch das Sch.G.G. ausdrücklich für anwendbar erklärt worden ist; namentlich hat es den ersten, vom Umfang der Konsulargerichtsbarkeit handelnden Abschnitt des K.G.G. vom 7. IV. 1900, in dem die derselben unterworfenen Personen aufgezählt sind, für die Schutzgebiete für nicht anwendbar erklärt, sondern umgekehrt ausdrücklich bestimmt, welche Personen der Schutzgebietsgerichtsbarkeit nicht unterworfen sein sollten, nämlich die Eingeborenen und die durch Kaiserliche Verordnung denselben gleichgestellten Teile der Bevölkerung und hat damit die Schutzgebietsgerichtsbarkeit als eine streng territoriale gekennzeichnet.

1) Nämlich für die Frage, ob das Sch.G.G. ein verfassungsänderndes oder einfaches Reichsgesetz ist. Vgl. v. Stengel in Annalen 1895, S. 655, Note 1 a. E.

2) Anfänge des deutschen Kolonialstaatsrechts im Archiv für öffentliches

Schutzgewalt in den Kolonien nicht nur der Ausübung, sondern auch der Innehabung nach beim Kaiser, nach der andern Ansicht, insbesondere vertreten durch Seydel[1]) und den Abgeordneten v. Rheinbaben[2]), ist der Bundesrat als Vertreter des Trägers der Reichssouveränität auch als solcher anzusehen in den Schutzgebieten[3]).

Die Unrichtigkeit der Bornhakschen Lehre, die sich darauf stützt, dass die Schutzgebiete staatsrechtlich Ausland seien, und nach Art. 11 R.V. dem Kaiser die völkerrechtliche Vertretung des Reiches zukomme, und die in der Behauptung zusammengefasst wird: „In den deutschen Schutzgebieten ist der Kaiser als Souverän anzusehen“[4]), ist schon oben zur Genüge dargetan worden. Es ist zwar nicht zu leugnen, dass der Erwerb der Kolonien ein Akt der völkerrechtlichen Vertretung des Reiches war, und auch ihre Einrichtung mittelbar hierzu gehört[5]), aber daraus folgt nicht die Souveränität des Kaisers in den Schutzgebieten. Innerhalb des Machtbereichs des Deutschen Reiches als solchen ist der Kaiser überall delegierter Träger der aus der Reichssouveränität sich ergebenden Hoheitsrechte, und da, wie oben nachgewiesen, die Schutzgebiete staatsrechtlich, wie völkerrechtlich Inland des Deutschen Reiches sind, so kann der Kaiser auch in den Schutzgebieten nur als Delegatar des Reiches auftreten.

Die Souveränität des Reiches aber liegt bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen. Demgemäss ist auch für die Zeit vor dem Erlass des Sch.G.G. der Bundesrat als Vertreter

---

Recht Bd. 2 (1887) S. 13, 15; vgl. auch Abg. v. Grävenitz im Reichstage 6. Legisl.-Per. 2. Sess. 1885/86, Bd. 1 S. 664, 665.

1) Kommentar, S. 69.

2) Stenogr. Ber. 6. Leg.-Per. 2. Sess. Bd. 1 S. 658.

3) v. Poser spricht a. a. O. S. 54 noch von einer weiteren Ansicht, die den Bundesrat und den Reichstag, also die gesetzgebenden Körperschaften des Reichs, als die Inhaber der Schutzgewalt bezeichnet, und als deren Hauptvertreter er Hänel (Staatsrecht S. 838/839 Anm. 6), Meyer (a. a. O. S. 51/52), sowie die Abgeordneten Rintelen (Sten. Ber. 6. Legisl.-Per. 2. Sess. Bd. 1. S. 655/656 und Windhorst (Sten. Ber. a. a. O. S. 663/664) benennt. Eine solche Richtung hat nie existiert. Zwar haben die Genannten die Regelung der kolonialen Verhältnisse als ausschliessliche Befugnisse der Gesetzgebungskörper im Reiche erklärt, aber doch damit nicht im entferntesten die Behauptung aufgestellt, die Souveränität in den Schutzgebieten sei bei Bundesrat und Reichstag. Vgl. hierüber unten § 13.

4) A. a. O. S. 10.

5) Vgl. Zorn, Staatsrecht I, S. 571. Hänel a. a. O. S. 849.

des Souveräns in den Schutzgebieten anzusehen. Wenn es trotzdem dem Kaiser überlassen blieb, im Verordnungswege die vorläufige Organisation der durch ihn erworbenen Schutzgebiete in die Wege zu leiten, so tat er dies nicht kraft eigenen Rechts, sondern als Delegatar der verbündeten Regierungen[1] [2]). Dieser Auffassung entspricht auch die Erklärung, die der Staatssekretär des Reichsjustizamtes von Schelling[3]) namens des Bundesrates bei der Beratung des Sch.G.G. abgab, und die wörtlich dahin lautete: „Träger der Souveränitätsrechte im Reiche sind die verbündeten Regierungen; sie haben auch an den Schutzgebieten des Reiches die aus der Souveränität fliessenden Rechte erworben“ [4]).

b. Seit dem Erlasse des Sch.G.G.

§ 5. α. Repräsentationshoheitsrechte.

Der schon für die Zeit vor dem Erlass des Sch.G.G. in Anspruch genommene Rechtszustand ist durch § 1 Sch.G.G. zu einer gesetzlichen Fixierung gelangt. Er überweist die Regelung der gesamten Rechtsverhältnisse der Schutzgebiete grundsätzlich dem Kaiser als dem Vertreter des Reichs. Es bedurfte dieser Erklärung, denn nachdem die Schutzgebiete der deutschen Schutzgewalt unterstellt und damit als dem Reiche angegliederte Reichsprovinzen in dessen Machtbereich gefallen waren, rechtfertigte sich ein selbständiges Vorgehen des Kaisers nicht mehr aus Art. 11 R.V., da nunmehr von einer völkerrechtlichen Vertretung keine Rede mehr sein konnte[5] [6]). Die Delegation der

1) Vgl. Zorn, Staatsrecht I, S. 573.

2) Damit erledigt sich auch die Streitfrage, ob das Sch.G.G. eine Verfassungsänderung enthalten habe. Von einer solchen könnte nur dann die Rede sein, wenn dem Kaiser vor dem Erlass des Sch.G.G. die Schutzgewalt kraft eigenen Rechtes zugestanden hätte. Dies ist aber niemals der Fall gewesen, somit ist das Sch.G.G. ein einfaches Reichsgesetz.

3) 6. Leg.-Per. 2. Sess. 1885/86. Bd. 3, S. 2028.

4) Vgl. auch Seydel a. a. O. S. 69. Jordan a. a. O. S. 48. Gareis, Deutsches Kolonialrecht S. 9. Meyer a. a. O. S. 51. Arndt a. a. O. S. 759. v. Stengel a. a. O. (1901) S. 33.

5) Falsch ist dagegen m. E. die Ansicht v. Posers (a. a. O. S. 57), dass dem Kaiser vor Erlass des Sch.G.G. keinerlei Rechte auf die Ausübung der Schutzgewalt zugestanden hätten. Er übte sie vordem ebenso gut aus, wie jetzt, nur auf Grund eines andern Titels, nämlich des Art. 11 R.V. Vgl. auch Zorn, Staatsrecht I, S. 571.

6) Die Stellung des Kaisers in den Schutzgebieten ist durchaus analog derjenigen in Elsass-Lothringen.

Staatshoheitsrechte an den Kaiser ist aus Zweckmässigkeitsgründen erfolgt, da die noch unübersehbaren und von denen des Reiches grundverschiedenen Verhältnisse der Schutzgebiete eine möglichst zentralisierte, einheitliche Regelung und Leitung, die zudem die Garantie einer schnellen und sicheren Handhabung gewährte, dringend erforderten. Andrerseits durfte nicht ausser acht gelassen werden, dass die Kolonien mit ihrer von Tag zu Tag sich steigernden Bedeutung für das Mutterland einer festen Basis bedurften, auf der sich eine gesunde und den Reichsinteressen förderliche Entwicklung aufbauen konnte. Deshalb erging das Gesetz vom 17. April 1886, das der Diktatur des Kaisers insofern eine Schranke setzte, als es die Grundzüge des Kolonialrechts reichsgesetzlich regelte. Dieses Gesetz gilt auch heute noch in der Gestalt, die es durch die abermalige Neuredaktion vom 25. Juli 1900 (10. September 1900) erhalten hat, als das Verfassungsgesetz, das Staatsgrundgesetz der Schutzgebiete.

Soweit also das Sch.G.G. gilt, soweit ferner die in ihm angezogenen Gesetze mannigfachen Inhaltes für anwendbar erklärt sind, soweit endlich andre Gesetze für die Schutzgebiete erlassen oder anwendbar erklärt worden sind, ist der Kaiser in der Ausübung der Schutzgewalt — wenigstens soweit sich diese in der Gesetzgebung äussert — reichsgesetzlich beschränkt. Er vermag diese Gesetze nicht aus der ihm übertragenen Befugnis der Schutzgewalt aufzuheben oder zu verändern, sondern dies ist nur auf Grund eines neuen, aufhebenden oder abändernden Reichsgesetzes möglich, wie überhaupt die dem Kaiser gesetzlich delegierte Schutzgewalt ihm jederzeit auf demselben Wege auch wieder entzogen werden kann [1]). Doch ist wohl zu unterscheiden zwischen diesen Befugnissen des Kaisers und den allgemeinen, welche sich für ihn aus der Reichsverfassung ergeben, wie z. B. das Recht der völkerrechtlichen Vertretung, das ius belli ac pacis [2]), das Gesandtschaftsrecht u. s. w. Diese Rechte können dem Kaiser

1) Vgl. v. Stengel, Annalen (1887) S. 655, Anm. 1. Meyer a. a. O. S. 124. v. Poser a. a. O.

2) Die Ausnahmebestimmung des Art. 11 hinsichtlich der Zustimmung des Bundesrates gilt für die Kolonien schon aus dem einfachen Grunde nicht, weil sie nicht „Bundesgebiet" im Sinne der Reichsverfassung, sondern ein selbständiges Rechtsgebiet sind. Für die Schutzgebiete ist also in jedem Falle der Kriegserklärung die Zustimmung des Bundesrates einzuholen. Doch ist nicht jede militärische Abwehr eines tatsächlich erfolgten Angriffs als Kriegserklärung anzusehen (vgl. Gareis, Kolonialrecht, S. 11).

selbstredend auch für die Kolonien, weil sie zum „Reiche“ gehören, nur auf Grund eines verfassungsändernden Gesetzes entzogen werden.

Die Abgrenzung nun der kaiserlichen Befugnisse von den der Reichsgesetzgebung unterworfenen Gebieten des Kolonialrechts soll im folgenden kurz gegeben werden.

§ 6. β. Die Gesetzgebung.

Es wurde behauptet, gesetzliche Bestimmungen für die Schutzgebiete könnten nur im Wege des Zusammenwirkens der gesetzgebenden des Reiches, im Wege der Reichsgesetzgebung erlassen Faktoren werden [1]). Man berief sich für diese Ansicht vor allem auf den Art. 4, Ziffer 1 der R.V., welche den Erlass der Rechtsvorschriften über „Kolonisation“ der Kompetenz des Reiches überweist. Dieser Ansicht widersprach freilich die Tatsache, dass schon eine ganze Reihe von Rechtsvorschriften für die Schutzgebiete ohne Inanspruchnahme der Reichsgesetzgebung im Wege der Verordnung erlassen worden waren. Hänel sucht sich nun damit zu helfen, dass er sagt, das Wort „Kolonisation“ bedeute nur den Erwerb der Kolonien, nicht ihre Einrichtung. Doch ist dieser Ausweg offensichtlich gezwungen; „Kolonisation“ bedeutet grade hauptsächlich ihre Einrichtung. Die Lösung der Frage ergibt sich, wenn man die Tragweite des Art. 4 R.V. genau ins Auge fasst. Art. 4 will nicht die Forderung aufstellen, dass alle der Kompetenz des Reiches überwiesenen Materien nun auch unbedingt im Wege der Reichs gesetz gebung im technischen Sinne geregelt werden müssten, sondern grenzt nur die Kompetenz des Reiches von der der Einzelstaaten ab [2]); mit dieser Ansicht steht auch nicht im Widerspruch der Gebrauch des Wortes „Gesetzgebung“, denn auch kaiserliche Verordnungen haben rechtliche Kraft, wie Gesetze im technischen Sinne.

Entsprechend der wachsenden Bedeutung der Schutzgebiete ist dann auch schon eine ganze Reihe von Bestimmungen in

1) So insbesondere: Hänel a. a. O. S. 838/39, Anm. 6, sowie die Abg. Rintelen und Windhorst (St. Ber. a. a. O. S. 655 ff., 663 ff.). Aehnlich Meyer a. a. O. S. 51/52.

2) Wie hier, so Zorn a. a. O. S. 570. Die Frage ist allerdings bestritten; vgl. darüber insbesondere Hänel a. a. O. I, S. 839, Note 6. Bornhak a. a. O. S. 3 ff. Meyer, Schutzgebiete S. 52 ff. v. Poser a. a. O. S. 55; jedoch ist es überflüssig, darauf einzugehen, da die Tatsachen längst in entscheidender Weise die hier vertretene Ansicht bestätigt haben.

Form von Gesetzen getroffen worden. Hierbei ist jedoch, wie bereits mehrfach hervorgehoben, zu beachten, dass die Schutzgebiete ein besonderes Rechtsgebiet bilden, und demgemäss die für das Bundesgebiet erlassenen Gesetze, wie auch die Reichsverfassung selbst, in den Schutzgebieten nicht gelten. Es bedarf vielmehr in jedem einzelnen Falle eines speziell für die Kolonien erlassenen neuen Gesetzes oder wenigstens der Ausdehnung eines schon bestehenden Reichsgesetzes auf die Kolonien, die dann selbstverständlich nur im Wege der Gesetzgebung erfolgen darf [1]).

Das für die Kolonien direkt erlassene oder indirekt durch Verweisung bestehende Gesetzesmaterial sei hier kurz erwähnt:

Direkt erlassen sind:

a. mit Wirkung für die Kolonien:

1. Das Sch.G.G. in seiner jüngsten Gestalt vom 10. Sept. 1900 (R.G.Bl. S. 809, 812 ff.).

2. Das Gesetz betreffend die Rechtsverhältnisse der Kaiserlichen Beamten in den Schutzgebieten vom 31. Mai 1887 (R.G.Bl. S. 211).

3. Das Gesetz betreffend die Kaiserlichen Schutztruppen in den afrikanischen Schutzgebieten und die Wehrpflicht daselbst, vom 18. Juli 1896 (R.G.Bl. S. 653—59).

4. Das Gesetz über die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete vom 30. März 1892 (R.G.Bl. S. 369).

5. Das Gesetz betreffend Postdampfschiffsverbindungen mit überseeischen Ländern vom 6. April 1885 (R.G.Bl. S. 85/86) mit den Aenderungen und Ergänzungen vom 27. Juni 1887 (R.G.Bl. S. 275), 20. März 1893 (R.G.Bl. S. 95) und 13. April 1898 (R.G.Bl. S. 363).

6. Das Gesetz, betreffend eine Postdampfschiffsverbindung mit Ostafrika vom 1. Februar 1890 (R.G.Bl. S. 19) mit der Ergänzung vom 25. Mai 1900 (R.G.Bl. S. 239).

7. Das Gesetz betreffend die Bestrafung des Sklavenraubs und des Sklavenhandels vom 28. Juli 1895 (R.G.Bl. S. 425).

8. Das Gesetz betreffend die Zurückbeförderung der Hinterbliebenen im Auslande angestellter Reichsbeamter und Personen

1) Ganz ebenso liegt es bei Staatsverträgen mit dem Reiche; diese gelten in den Kolonien nur, soweit sie ausdrücklich für dieselben abgeschlossen oder daselbst in Kraft gesetzt worden sind. Ueber eine Streitfrage bezüglich der Auslieferungsverträge vgl. Meyer a. a. O. S. 212. Zorn I. S. 579, Note 28.

des Soldatenstandes vom 1. April 1888 (R.G.Bl. S. 131).

9. Das Gesetz betreffend die Verpflichtung deutscher Kauffahrteischiffe zur Mitnahme hilfsbedürftiger Seeleute vom 27. Dezember 1872 (R.G.Bl. S. 432).

10. Das Gesetz betreffend die Prisengerichtsbarkeit vom 3. Mai 1884 (R.G.Bl. S. 49).

b. Speziell für einzelne Schutzgebiete:

Hier ist nur ein einziges Gesetz zu erwähnen, die Konsulargerichtsbarkeit in Samoa und die Uebernahme einer Bürgschaft seitens des Reichs für die durch Einrichtung einer anderweiten Rechtspflege dortselbst anwachsenden anteilmässigen Kosten vom 6. Juli 1890 (R.G.Bl. S. 139) [1]).

Auf das Rechtsgebiet der Schutzgebiete ausgedehnt sind folgende Gesetze:

1. Das Gesetz betreffend die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. April 1900 (R.G.Bl. S. 213) [2]).

2. Die im § 19 K.G.G. aufgezählten Gesetze über bürgerliches Recht, Strafrecht und gerichtliches Verfahren.

3. Die Seemannsordnung vom 2. Juni 1902 auf Grund des § 10 Abs. 1 Sch.G.G. (R.G.Bl. S. 175) [3]) [4]).

4. Das Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870 (B.G.Bl. S. 355) auf Grund des § 9 Abs. 2 Sch.G.G.

5. § 4 des Wahlgesetzes für den Deutschen Reichstag vom 31. Mai 1869 (B.G.Bl. S. 145) und Art. 3 der R.V. gemäss § 9 Abs. 2 des Sch.G.G.

6. Das Gesetz betreffend die Eheschliessung und die Beurkundung des Personenstandes von Bundesangehörigen im Ausland vom 4. Mai 1870 (B.G.Bl. S. 599).

7. Das Gesetz betreffend die Organisation der Bundeskonsulate u. s. w. vom 8. Nov. 1867 (B.G.Bl. S. 137, R.G.Bl. 1896 S. 613).

1) Die ganze übrige Organisation der einzelnen Schutzgebiete ist im Wege der Verordnung erfolgt.

2) Ueber das Verhältnis des Konsular- zum Schutzgebietsrecht vgl. oben § 4 die grössere Anmerkung.

3) Denn die Seemannsordnung findet auf jedes Schiff Anwendung, das die deutsche Reichsflagge führt.

4) Das Gesetz, betreffend Abänderung der Seemannsordnung vom 12. Mai 1904 (R.G.Bl. S. 167 f.) brachte keine hier in Frage kommenden Abänderungen.

8. Das Gesetz betreffend das Flaggenrecht der Kauffahrteischiffe vom 22. Juni 1899 (R.G.Bl. S. 319) mit der Abänderung vom 29. Mai 1901 (R.G.Bl. S. 184) auf Grund des § 10 Abs. 1 Sch.G.G.

9. Das Gesetz wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung vom 13. Mai 1870 (B.G.Bl. S. 119) auf Grund des § 9 Abs. 3 Sch.G.G.

Wenn dies auch schon eine recht ansehnliche Summe von Gesetzesbestimmungen ist, die für die Schutzgebiete gesetzt, bezw. für anwendbar erklärt worden sind, so lehrt doch ein flüchtiger Blick über die aufgeführten Gesetze, dass sie nur einen kleinen Ausschnitt der verfassungsrechtlichen Organisation der Schutzgebiete darstellen, und dass noch ein recht weites Feld hier zu bebauen ist.

γ. Das kaiserliche Verordnungsrecht:

§ 7. aa. Umfang:

Hier setzt das kaiserliche Verordnungsrecht ein. Es greift Platz, soweit nicht eine gesetzliche Regelung stattgefunden hat, ist mithin die erste Form der Rechtsetzung in den Kolonien, es hat die „Vermutung" für sich [1]). Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut des § 1 Sch.G.G., der in absoluter Form dem Kaiser mit der Ausübung der Schutzgewalt auch deren vornehmste Betätigung, die Gesetzgebung zuweist. Der Kaiser aber vermag keine Gesetze im formell technischen Sinne zu erlassen, sondern nur sog. Verordnungen, die aber ihrer materiellen Rechtskraft nach den eigentlichen Gesetzen nichts nachgeben.

Demnach stehen dem Kaiser in den Schutzgebieten einmal alle diejenigen Rechte zu, die sich aus der ihm delegierten Schutzgewalt des Reiches in den Kolonien ergeben [2]), ferner aber auch

1) So ergingen z. B. die Kaiserl. Verordnung betreffend die Rechtsverhältnisse in den deutschen Schutzgebieten vom 9. November 1900 (R.G.Bl. S. 1005), die Kaiserl. Verordnung betreffend die Rechte an Grundstücken in den deutschen Schutzgebieten vom 21. November 1902 (Kol.-Blatt S. 563 ff.).

2) Nur in einem Punkte, nämlich was die Aufhebung von Kolonien anlangt, wird man nicht ohne weiteres die Kaiserliche Entschliessung als genügend erachten dürfen, sondern den gesetzgebenden Faktoren ein Recht zur Mitwirkung einräumen müssen, denn einmal sind die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Kolonien (deren Aufhebung ja eine Preisgabe bedeuten würde), schon reichsgesetzlich geregelt, andrerseits zieht die Preisgabe einer Kolonie immer budgetrechtliche Folgen nach sich, so dass schon aus diesem Grunde

alle die, welche ihm auf Grund der Reichsverfassung schon gebühren. Aber diese letztgenannten, oben [1]) schon erwähnten Rechte übt er im Interesse des Reichs, nicht wie die erstgenannten, im Interesse besonderer Rechtsgebiete aus und daraus ergibt sich ein Unterschied in der Behandlung, der insbesondere beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen zu tage tritt. Schliesst nämlich der Kaiser in seiner Eigenschaft als Träger der Schutzgewalt einen völkerrechtlichen Vertrag zu gunsten eines Schutzgebietes ab, der einen Gegenstand betrifft, der zwar im Reiche, nicht aber in den Schutzgebieten der gesetzlichen Regelung unterliegt, so bedarf ein diesen Gegenstand behandelnder Vertrag weder zum Abschluss der Zustimmung des Bundesrates, noch zu seiner Gültigkeit der Genehmigung des Reichstages, m. a. W. solange die betreffende Materie für die Kolonien noch nicht reichsgesetzlich geregelt ist, braucht auch ein sie betreffender Vertrag nicht den Weg durch die Reichsgesetzgebung zu machen [2]).

Die kaiserlichen Kolonialverordnungen ergehen im Namen des Reiches. Sie bedürfen daher ebenso wie die übrigen kaiserlichen Verordnungen der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Zwar ist dies im Schutzgebietsrecht nicht ausdrücklich festgestellt, doch erklärt sich das Fehlen einer derartigen Bestimmung lediglich aus dem Umstande, dass man im Reichstage diesen Grundsatz als selbstverständlich ansah [3]).

Die für die Kolonien erlassenen Reichsgesetze müssen im R.G.Bl. publiziert werden. Auch dies betrachtete man als selbstverständlich. Für die kaiserlichen Verordnungen dagegen gilt die Bestimmung der R.V. Art. 2 mangels deren Geltung in den Kolonien nicht, sondern die Art der Publikation der kolonialen Verordnungen ist dem Kaiser überlassen. Der Kaiser kann demgemäss jedenfalls seine Verordnungen im R.G.Bl. veröffentlichen [4]), doch steht ihm auch jede andre, den allgemeinen Grundsätzen über die Veröffentlichung entsprechende Publikation frei. Insbesondere kann er sie, wie dies auch der tatsächlichen Uebung

---

die Mitwirkung der gesetzgebenden Faktoren des Reiches geboten erscheint. (A. M. v. Stengel a. a. O. 1901, S. 37; Hänel a. a. O. I, S. 851 unter Hinweis auf den Verzicht auf Witu; Meyer, Schutzgebiete S. 210.)

1) Vgl. oben § 5 a. E.

2) Vgl. Gareis, Kolonialrecht S. 10 ff.

3) Abg. G. Meyer in 6. Leg.Per. 2. Sess. Bd. III, S. 1619.

4) Laband fordert für alle kaiserlichen Verordnungen Veröffentlichung im Reichsgesetzblatt (Staatsrecht Bd. II, S. 283, Anm. 2).

entspricht, in dem von der Kolonialabteilung herausgegebenen „Kolonialblatt“ veröffentlichen[1]).

Zu erwähnen ist noch, dass es dem Kaiser unbenommen ist, die ihm zustehenden Befugnisse der reichsgesetzlichen Regelung zuzuweisen.

§ 8. bb. Beschränkungen[2]).

Die Verordnungsgewalt des Kaisers in den Schutzgebieten ist nicht auf bestimmte Materien beschränkt, sondern grundsätzlich eine allgemeine. Doch unterliegt sie wesentlichen Beschränkungen, die sich zum Teil aus der Reichsverfassung, teils aus andern Reichsgesetzen, speziell dem Sch.G.G. ergeben. Dass das kaiserliche Verordnungsrecht überall da ausgeschlossen ist, wo bereits eine reichsgesetzliche Regelung stattgefunden hat, bedarf keiner weiteren Begründung. Wo die Reichsgesetzgebung die Regelung der kolonialen Verhältnisse in die Hand genommen hat, ist für kaiserliche Verordnungen kein Raum mehr, zur Aufhebung, Abänderung von Reichsgesetzen ist der Kaiser kraft seines Verordnungsrechtes nicht befugt. — In gleicher Weise wie nach Art. 69 R.V., „alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches auf den Reichshaushalts-Etat gebracht werden müssen“, ist durch das Reichsgesetz vom 30. März 1892 betreffend den Etat der Schutzgebiete bestimmt, dass der Schutzgebiets-Etat alljährlich, ebenso wie der Reichshaushalts-Etat durch ein besonderes Reichsgesetz festgestellt wird[3]) und ebenso die Aufnahme von Anleihen oder Uebernahme von Reichsgarantien[4]) nur im Wege der Gesetzgebung erfolgen können[5]). Der Kolonial-Etat wird besonders, nicht mit dem Reichs-Etat zusammen, aufgestellt, und auch nicht für alle Schutzgebiete ge-

---

1) Vgl. insbesondere Joël a. a. O. S. 216 u. Laband II, S. 283, Anm. 2. Dagegen mit triftigen Gründen Zorn I, S. 580, Meyer a. a. O. S. 193; v. Stengel (1901) S. 55, v. Poser a. a. O. S. 59/60, Meyer-Anschütz (1905) S. 617, Anm. 14.

2) Vgl. neben der schon früher zitierten Literatur: Bauer, „Das Verordnungsrecht des Kaisers über die Eingeborenen“ in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, VI. Jahrg. (1904), S. 513 ff.

3) § 1 h. l. 4) § 4 h. l.

5) Daraus ergibt sich auch die Lösung der bestrittenen Frage, ob der Kaiser selbständig Schutzgebiete aufgeben könne, im verneinenden Sinne, da die Aufgabe zweifellos budgetrechtliche Folgen nach sich zieht. Vgl. hierüber Zorn I, S. 570 a. M. Hänel I, S. 651. G. Meyer a. a. O. S. 210. v. Stengel (Annalen) 1889, S. 866, welche sämtlich auf den Verzicht auf Witu exemplifizieren.

meinsam, sondern für jedes besonders; jedes Schutzgebiet ernährt sich gewissermassen selbst aus eigenen Mitteln und falls diese nicht ausreichen, gewährt das Reich Zuschüsse [1]). Eine Ausnahme besteht für das Schutzgebiet der Marschall-Inseln. Hier liegt die ganze vermögensrechtliche Verwaltung in den Händen der in Hamburg domizilierten Jaluitgesellschaft, die also auch die Kosten der Verwaltung zu tragen hat, wofür ihr als Gegenleistung ein Einfluss auf die Besteuerung und die Gesetzgebung dieses Schutzgebietes bewilligt worden ist [2]) [3]).

Was die Beschränkungen des kaiserlichen Verordnungsrechtes im Sch.G.G. selbst angeht, so sind dieselben auf dem Gebiete des Staatsrechts äusserst minimal, vielmehr ist der weiteste Spielraum gelassen. Die Naturalisation von Ausländern erfolgt durch den Reichskanzler [4]), und das Seeunfallversicherungsgesetz darf vom Kaiser nicht auf die mit der Führung der Reichsflagge belehnten Eingeborenen-Schiffe ausgedehnt werden [5]). Endlich steht dem Kaiser nicht das Recht zu, die im § 9 Abs. 3 Sch.G.G. in Ansehung des Staatsangehörigkeits-Gesetzes und des Gesetzes betreffend die Beseitigung der Doppelbesteuerung statuierten Vorbehalte zu ändern oder aufzuheben, oder in die durch § 14 Sch.G.G. aufgestellte Religionsfreiheit einzugreifen [6]).

Ganz anders liegen die Verhältnisse auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts, des Strafrechts, der Gerichtsverfassung und des gerichtlichen Verfahrens. Hier ist bereits durch die bekannte Verweisung auf die Bestimmungen des K.G.G. eine umfangreiche gesetzliche Regelung erfolgt, welche das Verordnungsrecht des Kaisers grundsätzlich ausschliesst. In gleicher Weise ist eine gesetzliche Regelung erfolgt bezüglich der Eheschliessung und Beurkundung des Personenstandes durch die im § 7 Sch.G.G. erfolgte

---

1) Vgl. v. Stengel (1901) S. 92. Laband II, S. 293. Proebst, Kommentar zur R.V. (1905) S. 248, Anm. 5.

2) Vertrag vom 21. Jan. 1888; (abgedruckt bei Riebow, I. Teil, S. 603 ff.), zu dem am 2. März 1903 (Schmidt-Dargitz-Köbner [7. Teil] S. 55) ein Zusatzabkommen zwischen dem Auswärtigen Amt und der Jaluitgesellschaft getroffen ist, das jedoch hier nicht weiter interessiert.

3) Vgl. bezügl. der Besteuerung und Gesetzgebung insbesondere die §§ 6 und 7 des Vertrages vom 21. Januar 1888.

4) § 9 Sch.G.G. 5) § 10 Sch.G.G.

6) Der Islam ist hier ausgeschlossen, da nur die im Reiche anerkannten Religionsgemeinschaften privilegiert sind. Vgl. Gareis S. 25, Nr. 8.

Rezeption[1]) des Reichsgesetzes vom 4. Mai 1870 betreffend die Eheschliessung und die Beurkundung des Personenstandes von Reichsangehörigen im Auslande.

Trotz dieser gesetzlichen Fixierung des Privat-, Straf- und Prozessrechtes hat man es doch für angezeigt erachtet, den eigenartigen kulturellen und sozialen Verhältnissen der Schutzgebiete Rechnung zu tragen, da die Rechtsentwicklung seit 1886 darauf hinwies, dass viele Materien den besonderen kolonialen Verhältnissen der einzelnen Schutzgebiete angepasst werden mussten. Auf diese Kleinarbeit hat die Reichsgesetzgebung verzichtet, sie vielmehr zweckmässiger Weise dem Kaiser überlassen. Die auf Grund dieser Befugnis ergangenen kaiserlichen Verordnungen auf den genannten Gebieten sind nunmehr zusammengefasst in der Verordnung vom 9. November 1900 betreffend die Rechtsverhältnisse in den deutschen Schutzgebieten[2]) [3]).

§ 9. δ. Das Verordnungsrecht des Reichskanzlers und der ihm unterstellten Organe:

Als selbstverständlich ist es von jeher angenommen worden, dass der Reichskanzler als oberster Reichsbeamter auch zu einer weitgehenden Mitwirkung in kolonialen Dingen berufen sei, so dass man ihn treffend den „Kolonialminister" genannt hat[4]).

Die Vollzugsverordnungen für die Kolonien erlässt der Reichskanzler als verantwortlicher Kolonialminister[5]), speziell in seiner Vertretung der Staatssekretär des auswärtigen Amtes, bei dem eine besondere Kolonialabteilung gebildet worden ist[6]), der ein Sachverständigen-Beirat, der Kolonialrat[7]) (teils zeitweise, teils

1) Abgesehen von einigen unwesentlichen Abweichungen. Vgl. Köbner in Holtzendorff, S. 1101 ff.

2) Des näheren vgl. hierüber v. Poser a. a. O. S. 65 ff. v. Stengel (Annalen) 1895, S. 656 ff.

3) Erwähnt sei noch, dass selbstredend soweit ein Verordnungsrecht des Kaisers besteht, als die in den Kolonien in Kraft gesetzten Reichsgesetze selbst ein solches statuieren. Vgl. z. B. § 145 St.G.B.

4) V. Stengel (in Annalen) 1895 S. 670, 1901 S. 65. Laband II, S. 289. Gareis, Kolonialrecht S. 10. Seelbach a. a. O. S. 10.

5) Der auch als verantwortlicher Reichsminister die Kaiserlichen Verordnungen gegenzuzeichnen hat, soweit sie nicht militärischen Inhaltes sind.

6) Seit der Kaiserlichen Verordnung vom 12. Dezember 1894 (Riebow-Zimmermann a. a. O. II, S. 3, Kolonial-Blatt 1894, S. 647) dem auswärtigen Amte gegenüber selbständig und dem Staatssekretär des Auswärtigen Amtes nur in politischen Dingen unterstehend. Vgl. unten S. 38. 39.

7) Auf Grund des Allerh. Erlasses vom 10. Oktober 1890 (Riebow-Zim-

ständig): drei vom Kolonialrate gewählte Ausschussmitglieder zur Seite steht[1]). Eine Ausnahme bildet nur Kiautschou, das durch Allerhöchste Ordre vom 27. Januar 1898[2]) in Ansehung seiner gesamten Verwaltung dem Reichs-Marine-Amt unterstellt worden ist.

Zur Verwaltung der Kolonien ist der Reichskanzler mit einem ziemlich erheblichen Verordnungsrechte ausgestattet worden[3]). Sein Verordnungsrecht entspringt aber nicht einer einheitlichen Rechtsquelle, sondern zwei durchaus von einander verschiedenen rechtlichen Grundlagen. Einmal kann nämlich der Kaiser für den ganzen Umfang des ihm zustehenden Verordnungsrechtes den Reichskanzler substituieren, so dass derselbe beim Erlass von Verordnungen in dieser Hinsicht als Delegat des Kaisers auftritt, es ist dies hauptsächlich in Materien betreffend die eingeborene Bevölkerung, mit-

---

mermann a. a O. I, Nr. 2, S. 3), vgl. hierzu die Verfügung des Reichskanzlers zur Ausführung des Allerhöchsten Erlasses, betreffend die Errichtung eines Kolonialrates vom 10. Okt. 1890 (Deutsches Kol.-Blatt 1890, S. 267.

1) Die Mitglieder werden vom Reichskanzler auf 1 Jahr ernannt auf Grund eines Präsentationsrechtes der Kolonial-Gesellschaft.

2) Marine-Verordnungsblatt S. 63. Riebow-Zimmermann a. a. O. IV, Nr. 141, S. 160.

3) So sind ergangen z. B.: die Verfügung des Reichskanzlers, betreffend die Ausübung der Gerichtsbarkeit in den Schutzgebieten Afrikas und der Südsee vom 25. Dezember 1900 (Zorn, Kolonialgesetzgebung S. 381 ff.), die Verordnung über die Rechtsverhältnisse und die Ausübung der Gerichtsbarkeit in Kiautschou vom 27. April 1898 (Riebow-Zimmermann a. a. O. S. 167, Marine-Verordnungsblatt 1898, S. 151) und die Dienstanweisung betreffend die Ausübung der Gerichtsbarkeit im Kiautschou-Gebiete vom 1. Juni 1901 (Marineverordnungsblatt 1901, S. XVI im Anhang zu Nr. 12); die Verfügung zur Ausführung der Kaiserlichen Verordnung, betreffend die Rechte an Grundstücken in den deutschen Schutzgebieten vom 21. November 1902 (R.G.Bl. S. 283) vom 30. November 1902 (Kol.-Blatt S. 568); Verfügung des Reichskanzlers vom 15. April 1903 (Kol.-Blatt S. 255; Schmidt-Dargitz-Köbner [7. Teil] S. 99), Die Zollverordnung für Deutsch-Südwestafrika vom 31. Januar 1903 (Schmidt-Dargitz-Köbner S. 12; Beilage zum Kol.-Blatt 1903 Nr. 10); Verfügung vom 23. Juli 1903 (Schmidt-Dargitz-Köbner 1903 S. 163, Kol.-Blatt 1903, S. 163); Zollverordnung für Deutsch-Ostafrika vom 13. Juni 1903 (Beilage zu Nr. 22 des Kol.-Blattes 1903); Verfügung vom 24. Dezember 1903 (Kol.-Blatt 1904, S 1) betreffend die Bildung von Gouvernementsräten; Verordnung vom 28. Febr. 1904 (Kol.-Blatt S. 223) betreffend das Münzwesen in Deutsch-Ostafrika; Verordnung vom 1. Februar 1905 (Kol.-Blatt 1905, S. 103), betreffend das Geldwesen der Schutzgebiete ausser Deutsch-Ostafrika und Kiautschou; Verordnung vom 11. Juli 1905 (Kol.-Blatt 1905, S. 467), betreffend die Schürfscheingebühr, die Feldessteuer und die Bergwerksabgabe in Deutsch-Ostafrika; endlich die Kaiserl. Verordnung vom 14. Juli 1905 (R.G.Bl. 1905, S. 717), be-

unter aber auch in Sachen der weissen Bevölkerung geschehen [1]). Daneben besitzt der Reichskanzler auch noch ein ihm auf Grund des Sch.G.G. § 15 übertragenes Verordnungsrecht mit der ausdrücklichen Befugnis der Delegation an die Gouverneure, die sich bei dem vorhergenannten, delegierten Verordnungsrechte nicht von selbst versteht, sondern besonders bewilligt werden muss. § 15 Sch.G.G. lautet: „Der Reichskanzler hat die zur Ausführung des Gesetzes erforderlichen Anordnungen zu erlassen.

Der Reichskanzler ist befugt, für die Schutzgebiete oder für einzelne Teile derselben polizeiliche oder sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Gefängnis bis zu drei Monaten, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände anzudrohen.

Die Ausübung der Befugnis zum Erlasse von Ausführungsbestimmungen (Abs. 1) und von Verordnungen der im Abs. 2 bezeichneten Art kann vom Reichskanzler der mit einem kaiserlichen Schutzbriefe für das betreffende Schutzgebiet versehenen Kolonialgesellschaft sowie den Beamten des Schutzgebietes übertragen werden" [2]).

---

treffend Zwangs- und Strafbefugnisse der Verwaltungsbehörden in den Schutzgebieten Afrikas und der Südsee.

1) Vielfach auch in der Weise, dass gleich bei Erlass der Kaiserlichen Verordnung bestimmt worden ist, der Reichskanzler, oder mit dessen Genehmigung die Gouverneure, sollten die erforderlichen Anordnungen treffen. So ist z. B. ergangen auf Grund der Kaiserlichen Verordnung, betreffend die Erstreckung der für Kauffahrteischiffe geltenden Vorschriften auf die Gouvernementsfahrzeuge der Schutzgebiete vom 6. Juli 1903 (R.G.Bl. S. 257; Kolonial-Blatt S. 381, Schmidt-Dargitz-Köbner, [7. Teil] S. 149), die Verfügung des Reichskanzlers vom 23. Juli 1903 (Kolonial-Blatt S. 382), ferner auf Grund der im § 32 der Kaiserl. Verordnung über die Enteignung von Grundeigentum in den Schutzgebieten Afrikas und der Südsee vom 24. Februar 1903 (R.G.Bl. S. 27, Kol.-Blatt S. 121) dem Reichskanzler erteilten Ermächtigung die Verfügung des Reichskanzlers vom 12. November 1903 (Reichs-Anzeiger Nr. 270, Kol.-Blatt 1903, S. 605, Schmidt-Dargitz-Köbner [7. Teil] S. 236); ferner die auf Grund der Allerhöchsten Ordre betreffend das Münzwesen des deutsch-ostafrikanischen Schutzgebietes vom 23. Dezember 1903 (Kol.-Blatt 1904, S. 223, Reichs-Anzeiger vom 2. April 1904, Schmidt-Dargitz-Köbner [7. Teil] S. 283) erlassene Verordnung des Reichskanzlers vom 28. Februar 1904 (Kol.-Blatt S. 223, Schmidt-Dargitz-Köbner [8. Teil] S. 52).

2) Z. B. sind auf Grund der §§ 8 und 15 des Sch.G.G. die Verfügung des Reichskanzlers vom 27. September 1903; die Verfügung des Reichskanzlers vom 24. Dez. 1903 (Kol.-Blatt 1904, S. 1 ff. Schmidt-Dargitz-Köbner 1903, S. 284), betreffend die Bildung von Gouvernementsräten, die Verordnung des

Praktisch hinfällig ist die im Abs. 3 erwähnte Delegation an eine Kolonialgesellschaft, da das Reich solche mit öffentlich-rechtlichen Befugnissen nicht mehr ausstattet. Aeusserst wichtig ist aber die Befugnis des Reichskanzlers, sein ihm auf Grund der Abs. 1 und 2 zustehendes Verordnungsrecht „den Beamten der Schutzgebiete zu delegieren." Unter diesen „Beamten" sind in erster Linie natürlich die Gouverneure[1]) verstanden, denen auch durch mehrfache Verordnungen des Reichskanzlers die Verordnungsbefugnis für ihr Schutzgebiet schon zugesprochen ist[2]). Aber damit ist der Kreis der Personen, welche mit der Verordnungsgewalt ausgestattet werden können, noch nicht geschlossen; die Gouverneure in den grösseren Schutzgebieten können sogar ihre Befugnisse nach abgegrenzten örtlichen Bezirken ihren Unterbeamten übertragen, diese Erlaubnis natürlich jederzeit widerrufen oder an sachliche Einschränkungen knüpfen; die Möglickheit einer Subdelegation bis ins kleinste ist also durch die weite Fassung des § 15 Abs. 3 Sch.G.G. gewährleistet.

Reichskanzlers betreffend das Geldwesen der Schutzgebiete ausser Deutsch-Ostafrika und Kiautschou vom 1. Februar 1905 (Kol.-Blatt S. 103, Deutscher Anzeiger vom 16. Februar 1905) erlassen.

1) So sind z. B. ergangen zu der Zollverordnung des Reichskanzlers für Deutsch-Südwestafrika vom 31. Januar 1903 die Ausführungsbestimmungen des Gouverneurs vom 10. April 1903 (Beilage zu Nr. 10 des Kol.-Bl. 1903) gemäss § 63 der Verordnung vom 31. Januar 1903; zu der Zollverordnung des Reichskanzlers für Deutsch-Ostafrika vom 13. Juni 1903 die Ausführungsbestimmungen des Gouverneurs vom 4. Dezember 1903 (Kol.-Blatt 1904, S. 37 bis 49) gemäss § 62 der Verordnung vom 13. Juni 1903; vgl. ferner die Ausführungsbestimmungen des Gouverneurs von Deutsch-Neuguinea zu der Kaiserlichen Verordnung, betreffend die Rechte an Grundstücken in den deutschen Schutzgebieten vom 21. November 1902 und der hierzu erlassenen Verfügung des Reichskanzlers vom 30. November 1902 für das Schutzgebiet Deutsch-Neuguinea unter Ausschluss des Inselgebietes der Karolinen, Palau und Marianen vom 22. Juli 1904 (Kol.-Blatt S. 631); vgl. endlich die auf Grund der Verfügung des Reichskanzlers vom 27. September 1903 erlassene Verordnung des Gouverneurs von Deutsch-Ostafrika, betreffend die Erhebung einer Häuser- und Hüttensteuer vom 22. März 1905 (Kol.-Blatt 1905, S. 274).

2) Vgl. § 1 der Verordnung über die Rechtsverhältnisse und die Ausübung der Gerichtsbarkeit in Kiautschou vom 27. April 1898; ferner die Verfügung vom 27. September 1903 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 7. Teil, S. 214; Kol.-Blatt S. 509), betreffend die seemannsamtlichen und konsularischen Befugnisse und das Verordnungsrecht der Behörden in den Schutzgebieten Afrikas und der Südsee. Vgl. auch Köbner a. a. O. S. 1102.

a. Zivilverwaltung.

§ 10. α. Behörden und Selbstverwaltungsorgane.

Nur die oberste Zentralstelle der Schutzgebiete ist eine einheitliche, im übrigen teilen sich verschiedene Ressorts der Reichsverwaltung in dieselbe. Wie schon erwähnt, untersteht die ganze Verwaltung der Schutzgebiete in letzter Linie dem Reichskanzler als verantwortlichem Kolonialminister[1]). Im übrigen aber sondert sich, was den behördlichen Organismus angeht, das Kiautschou-Gebiet von den übrigen Schutzgebieten ab. Die sämtlichen afrikanischen und Südsee-Kolonien sind nämlich der beim Auswärtigen Amte des Reiches gebildeten [2]) IV. Abteilung, der „Kolonialabteilung“ [2]), unterstellt. Diese Kolonialabteilung nimmt gegenüber den andern Abteilungen des Auswärtigen Amtes eine eigentümliche Stellung ein. Während nämlich sämtliche andern Abteilungen dem Staatssekretär des Auswärtigen Amtes unterstehen, gilt dies für die Kolonialabteilung nur insoweit, als es sich um völkerrechtliche Beziehungen zu andern Staaten oder um die Einhaltung der allgemeinen Reichspolitik handelt; im übrigen unterliegt die Kolonialabteilung der ausschliesslichen Beaufsichtigung durch den Reichskanzler[3]). Daraus folgt, dass die Kolonialabteilung, soweit sie der Beaufsichtigung des Staatssekretärs des Aeussern nicht untersteht, eine durchaus selbständige, den übrigen Reichsbehörden koordinierte Zentralbehörde ist[4])[5]). — Für das

1) Vgl. zum folgenden: Köbner in Holtzendorff (1904) S. 1102 ff. v. Poser a. a. O. S. 67 ff. v. Stengel (Annalen 1895) S. 670 ff. Gareis, Kolonialrecht S. 10.

2) Am 1. April 1890 (Deutsches Kolonialblatt S. 119).

3) Vgl. die Bekanntmachung, betreffend die Zuständigkeit der Kolonialabteilung des auswärtigen Amtes, Abs. 1 (Zorn, Kolonialgesetzgebung S. 133).

4) Vgl. auch die Kaiserl. Verordnung betr. die Verwaltung der Schutzgebiete vom 12. Dez. 1894 (Kol.-Blatt 1894, S. 647. Zorn, Kol.-Gesetzgebung S. 134).

5) Es soll hier noch der in der Literatur bestrittenen Frage nach der Stellvertretung des Reichskanzlers Erwähnung getan werden. Als etwaigen Stellvertreter für den Reichskanzler bezeichnet Laband (Staatsrecht des deutschen Reiches, Bd. II, S. 284) den Staatssekretär des Auswärtigen Amtes. Paech („Die Vertretung des Reichskanzlers in Kolonialangelegenheiten“ in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft VII. Jahrg. (1905) S. 206), beschränkt die Zulässigkeit der Vertretung des Reichskanzlers in Kolonialangelegenheiten durch den Staatssekretär des Auswärtigen Amtes

Kiautschou-Gebiet besteht die Verschiedenheit, dass durch kaiserliche Ordre vom 27. April 1898 [1]) seine gesamte Verwaltung dem Reichsmarineamt unterstellt worden ist. Diese Verschiedenheit erklärt sich aus dem Charakter dieses Schutzgebietes, das im Gegensatz zu den übrigen Kolonien überwiegend als militärisch-maritimer Stützpunkt der deutschen Kriegsmacht gedacht ist. Aus demselben Grunde erstreckt sich auf das Kiautschou-Gebiet auch nicht die Zuständigkeit des Kolonialrates, der der Kolonialabteilung als beratendes Organ zur Seite steht, und dessen Tätigkeit vornehmlich eine gutachtliche ist [2]) [3]).

„auf den einen Fall, dass es sich hierbei um die Beziehungen zu auswärtigen Staaten und um die auswärtige Politik handelt", und hält eine Wahrnehmung der Geschäfte des Reichskanzlers durch den Kolonialdirektor für möglich. Helfferich („Zur Reform der kolonialen Verwaltungsorganisation" 1905, S. 14/15) vertritt die Ansicht, dass weder der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, noch der Kolonialdirektor zum verantwortlichen Stellvertreter des Reichskanzlers bestellt werden kann. Denn der Stellvertretung durch den Staatssekretär stehe die allerhöchste Ordre vom 12. Dezember 1894 entgegen, durch die die gesamte Verwaltung, einschliesslich der Behörden und Beamten, der Kolonial-Abteilung des Auswärtigen Amtes, welche die hierauf bezüglichen Angelegenheiten unter dieser Bezeichnung und unter der unmittelbaren Verantwortlichkeit des Reichskanzlers wahrzunehmen habe, unterstellt worden sei. Andererseits könne aber auch nicht der Direktor der Kolonial-Abteilung mit der Stellvertretung des Reichskanzlers betraut werden. Denn nach dem Gesetz betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878 müsse der mit der Stellvertretung des Reichskanzlers zu betrauende Beamte Vorstand einer „obersten Reichsbehörde" sein, „die Kolonial-Abteilung sei aber keine oberste Reichsbehörde", sondern nur eine Abteilung des eine „oberste Reichsbehörde" darstellenden Auswärtigen Amtes. Helfferich kommt so zu dem Resultat, dass der Reichskanzler „überhaupt nicht in der Lage ist, einen verantwortlichen Stellvertreter für die Angelegenheiten der Kolonialverwaltung zu bestellen und dass er auf diese Weise in der Zwangslage ist, persönlich die politische Verantwortlichkeit für einen Amtszweig zu tragen, für dessen Wahrnehmung seine Behinderung bereits im Jahre 1894 anerkannt wurde.

5) Für die Bildung eines besonderen, selbständigen Reichsamtes für die Bearbeitung der Kolonialangelegenheiten, dessen Chef als verantwortlicher Vertreter des Reichskanzlers auftreten und in Anspruch genommen werden könnte, tritt u. a. lebhaft ein: Schreiber, „Zur Reform der Kolonialverwaltung" in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, 7. Jahrg. (1905), Heft 4, insbesondere S. 258.

1) Marineverordnungsblatt S. 63.

2) Vgl. Köbner a. a. O. S. 1103. Kaiserl. Erlass betr. die Errichtung eines Kolonialrates vom 10. Okt. 1890 (R.G.Bl. S. 179), sowie Ausführungsverfügungen des Reichskanzlers vom 10. Okt. 1890 (Kol.-Blatt 1890, S. 267) und vom 14. April 1895 (Kol.-Blatt S. 221).

3) Seine Geschäftsordnung: Kol.-Blatt 1891, S. 257 ff.

An der Spitze der Lokalverwaltung in den Schutzgebieten stehen jetzt nach mannigfachen Schwankungen Gouverneure[1]), und zwar bildet ein jedes Schutzgebiet für sich ein abgeschlossenes und einheitliches Gouvernement[2]). Hilfs- und Unterorgane der Gouvernements sind die Bezirksämter und für das Hinterland sog. „militärische Stationen", denen provisorisch auch die Zivilverwaltung anvertraut ist. Für das Kiautschou-Gebiet bestehen Bezirksamtmannschaften für die Chinesen, welche also von den Bezirksämtern in den übrigen Schutzgebieten grundverschieden sind.

Von einer Selbstverwaltung in den Schutzgebieten zu reden, ist wohl etwas verfrüht, doch finden sich bedeutsame Ansätze zu einer kommunalen Organisation. Dahin sind vor allen Dingen zu rechnen die in Deutsch-Ostafrika, Deutsch-Südwestafrika, Kamerun, Togo, Deutsch-Neu-Guinea und Samoa bestehenden Gouvernementsräte[3]), die sich aus vom Gouverneur zu ernennenden amtlichen und mindestens ebensovielen nichtamtlichen weissen Mitgliedern unter dem Vorsitz des Gouverneurs zusammensetzen und denen ein erhebliches Recht der Mitwirkung an der Aufstellung des Haushaltsetats, und an der Ausarbeitung der Gouvernementsverordnungen allgemeinen Charakters eingeräumt ist. — Eine noch weitere Ausgestaltung hat der Gouvernementsrat in Kiautschou erfahren. Hier sind in ihm vertreten die obersten Beamten jedes Verwaltungszweiges, und bei Beratung wichtiger Kolonialangelegenheiten treten zu diesen noch hinzu drei Vertreter der Zivilgemeinde[4]); endlich besteht zur Unterstützung des Gouvernements in chinesischen Angelegenheiten ein sog. chinesisches Komitee", aus 12 Mitgliedern, gebildet auf Grund der Verordnung vom 15. April 1902[5]).

Ein wichtiges kommunales Selbstverwaltungsorgan besteht end-

1) Nur der Gouverneur der Marschall-Inseln führt amtlich noch den Titel „Landeshauptmann".

2) Nur die Karolinen, Marianen und Palau-Inseln besitzen kein selbständiges Gouvernement, sondern sind dem Gouverneur von Neu-Guinea unterstellt.

3) Ins Leben gerufen durch Verfügung des Reichskanzlers vom 24. Dezember 1903 (Schmidt-Dargitz-Köbner [8. Teil] S. 284 f., Kolonial-Blatt 1904 S. 1 ff.); hierzu wurden erlassen die Ausführungsbestimmungen des Gouverneurs von Deutsch-Ostafrika vom 24. Februar 1904 (Schmidt-Dargitz-Köbner [8. Teil] S. 50).

4) Verordnung vom 13. März 1899 (Riebow-Zimmermann IV. Teil, S. 188, Marine-Verordnungsblatt 1899, S. XXIV), betreffend Vertretung der Zivilgemeinde in Kiautschou.

5) Verordnung betreffend die provisorische Errichtung eines chinesischen

lich noch in Deutsch-Ostafrika. Hier hat der Reichskanzler von der ihm durch § 1 der Kaiserlichen Verordnung vom 3. Juli 1899 [1]) erteilten Ermächtigung Gebrauch gemacht, Wohnplätze in den Schutzgebieten zu kommunalen Verbänden mit juristischer Persönlichkeit zusammenzuschliessen. Geschaffen wurden solche kommunalen Verbände [2]) auf Grund der Verordnung des Reichskanzers vom 29. März 1901 [3]) betreffend die Schaffung kommunaler Verbände in Deutsch-Ostafrika. Sie umfassen den geographischen Bezirk eines Bezirksamtes und haben ihre Vertretung im Bezirksrate, der aus drei oder fünf Mitgliedern [4]) besteht, unter dem Vorsitze des Bezirksamtmannes und einen erheblichen Einfluss auf die Festsetzung des Wirtschaftsplanes und die Beratung sonstiger wichtiger kommunalen Angelegenheiten des Bezirksamts hat. Die Grundsätze der Selbstverwaltungspolitik der Reichsregierung in den Schutzgebieten sind niedergelegt in der Denkschrift für das Kiautschou-Gebiet von 1899, S. 34 [5]).

§ 11. β. Die Kolonialbeamten.

Man muss hier unterscheiden zwischen der Zeit vor der Aufrichtung eines kolonialen Fiskus in den Schutzgebieten und nach derselben. Bevor die Schutzgebiete ihren eigenen Fiskus bekamen, waren die Kolonialbeamten Reichsbeamte im vollsten Sinne des Wortes, sie waren vom Kaiser ernannt auf Grund der ihm im Namen des Reiches zustehenden Schutzgewalt. Unrichtig ist es aber, wenn Köbner [6]) meint, dass in jener Zeit das Reichsbeamtengesetz mit allen seinen Ergänzungsgesetzen auf die Schutzgebietsbeamten An-

---

Komitees (Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 621), genehmigt vom Reichskanzler am 8. Juli 1902 — vgl. zum vorhergehenden insbesondere Köbner a. a. O. S. 1104 ff.

1) Betreffend die Vereinigung von Wohnplätzen in den Schutzgebieten zu kommunalen Verbänden (R.G.Bl. S. 366/367; Zorn, Kolonialgesetzgebung S. 157).

2) Z. B. in Rufiyi und Morogoro durch die Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 1. April 1903 (Kol.-Blatt 1903, S. 195) und in Ssongea durch die Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 1. April 1905 (Kol.-Blatt 1905, S. 201).

3) Zur Ergänzung der Verordnung vom 29. März 1901 ist eine Verordnung ergangen am 29. Januar 1904 (Kol.-Blatt 1904, S. 116), die hier nicht weiter interessiert.

4) Von denen mindestens eins der farbigen Bevölkerung angehören muss.

5) Das nähere siehe bei Köbner a. a. O. S. 1105.

6) A. a. O. S. 1105.

wendung gefunden hätte. Das Reichsbeamtengesetz galt mangels besonderer Inkraftsetzung in den Schutzgebieten ebensowenig, wie ein andres Reichsgesetz, und die Reichsbeamten der Schutzgebiete standen bis zum Gesetz vom 31. Mai 1887[1]) betreffend die Rechtsverhältnisse der kaiserlichen Beamten in den Schutzgebieten einfach ad nutum des Kaisers. Dieses Gesetz, sowie der zu seiner Ausführung bestimmte Bundesratsbeschluss vom 22. Dezember 1891 regelte die Dienstverhältnisse der Schutzgebietsbeamten insbesondere mit Rücksicht auf ihre Pensionierung und ihre Versetzung in den Ruhestand.

Als die Schutzgebiete jedoch eigene fiskalische Persönlichkeit erhielten, und die Schutzgebietsbeamten nunmehr aus den Einkünften der Schutzgebiete selbst besoldet wurden, schuf man die besondere Kategorie der „Landesbeamten" in den Schutzgebieten, deren Rechtsverhältnisse die umfassende kaiserliche Verordnung betreffend die Rechtsverhältnisse der Landesbeamten in den Schutzgebieten vom 9. August 1896[2]) mit ihrer Abänderung vom 23. Mai 1901[3]) regelte. Trotzdem somit die Schutzgebietsbeamten als Landesbeamte eingesetzt sind, sind sie ihrer rechtlichen Stellung nach, vor wie nach Reichsbeamte. Denn sie sind vom Reiche angestellt[4]), wenn sie auch ihr Einkommen aus dem „Lande" beziehen, und ihre Stellung ist ähnlich der der elsass-lothringischen „Landesbeamten", die in Wirklichkeit auch Reichsbeamte sind[5]). Diese Auffassung[6]) wird bestätigt durch den Umstand, dass das ganze Reichsbeamtenrecht, so im allgemeinen das Reichsbeamtengesetz, die gesetzlichen Bestimmungen betreffend Pensions- und Relikten-Ansprüche der Reichsbeamten u. s. w. analoge Anwendung findet[7]). — Erweitert sind die Befugnisse der Kolonialbeamten

1) R.G.Bl. S. 211; Zorn, Kolonialgesetzg. S. 138.

2) R.G.Bl. S. 191 ff.

3) Verordnung wegen Abänderung und Ergänzung der Verordnung vom 9. August 1896 betreffend die Rechtsverhältnisse der Landesbeamten in den Schutzgebieten vom 23. Mai 1901 (R.G.Bl. S. 189).

4) Und darauf kommt es einzig und allein an!

5) Vgl. Urteil des Reichsgerichts vom 15. Februar 1897: in Gruchots Beiträgen Bd. 41, S. 1109, ferner Zorn I, S. 565; Laband II, S. 285; Meyer-Anschütz, Staatsrecht S. 502/503. v. Poser a. a. O. S. 70. A. M.: Rehm, Allg. Staatslehre S. 80, 164.

6) Die übrigens ernsthaft nicht mehr bestritten wird!

7) Das Reichsbeamtengesetz ist durch die bezogene kaiserliche Verordnung nicht pure, sondern mit einigen Abänderungen in Kraft gesetzt worden.

gegenüber den Reichsbeamten hinsichtlich des Disziplinarrechts. Insbesondere sind die disziplinarrechtlichen Befugnisse der Gouverneure erheblich erweitert. Im einzelnen bestehen für die erste Instanz die Disziplinarkammer für die Schutzgebiete und für die zweite Instanz der Disziplinarhof für die Schutzgebiete [1]), beide mit dem Sitz in Berlin, deren Geschäftsordnung in der Bekanntmachung vom 3. März 1897 [2]) niedergelegt ist.

§ 12. γ. Die kirchliche Verwaltung.

Noch nicht in die Schranken des Gesetzes gefügt ist die kirchliche Verwaltung in den Kolonien. Hier bietet sich der ausserstaatlichen, freien Organisation ein weites, fruchtbares Feld. Die in allen Schutzgebieten bestehenden Missionen erweisen sich aber insofern als kräftige Förderer der Reichsinteressen, als sie die Kolonisation der Eingeborenen erleichtern und auch der staatlichen Verwaltung vielfach Unterricht und Krankenpflege abnehmen. Sie geniessen deshalb einen ausgedehnten Schutz und weitgehendste Förderung durch die Schutzgebietsbehörden, obschon sie bis heute der Verwaltungsorganisation der Schutzgebiete noch nicht eingegliedert sind [3]).

Die in der Literatur aufgeworfene Streitfrage, ob die Abänderung eines Reichsgesetzes durch kaiserliche Verordnung erfolgen könne, erledigt sich durch die Erwägung, dass das Reichsbeamtengesetz in den Schutzgebieten nicht als Reichsgesetz, sondern eben nur kraft kaiserlicher Verordnung gilt, also auf demselben Wege beliebig abgeändert und sogar ausser Kraft gesetzt werden kann. Vgl. Köbner a. a. O. S. 1106.

1) Art. 9 der Verordn. vom 9. Aug. 1896. Zorn, Kolonialgesetzgebung S. 142.

2) Kol.-Bl. 1897, S. 157, abgedr. bei Zorn, Kolonialgesetzg. S. 148.

3) Ueber die interessante Streitfrage, wer demnächst zur Regelung der kirchlichen Verhältnisse in den Schutzgebieten berufen ist, ob Reich oder Einzelstaaten, vgl. Zorn auf dem deutschen Kolonialkongress 1902 (Verhandlungen S. 324 ff., S. 329 ff.), der mit Recht für die Zuständigkeit des Reiches eintritt; ebenso Schreiber, „Koloniales Kirchenrecht" in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, VI. Jahrg. (1904), S. 817 ff., insbesondere S. 878 ff. A. A. Jakobi in der Deutschen Zeitschrift für Kirchenrecht 1903, S. 354 ff.; vgl. auch Edler von Hoffmann: Fragen des protestantischen Kolonialkirchenrechtes in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, VI. Jahrg. (1904) S. 492 ff. — Uebrigens handelt es sich bei der Erörterung der Frage nach der Regelung der kirchlichen Verhältnisse lediglich um die evangelische Kirche, da die Frage für die katholische Kirche infolge der für sie bestehenden, die ganze Erde umfassenden Organisation bereits vollständig gelöst ist. Alle katholischen Kirchengemeinden werden von Anfang an in die hierarchische Gliederung dieser Kirche

Die einzige gesetzliche Bestimmung, die sich auf die kirchlichen Verhältnisse in den Schutzgebieten bezieht, befindet sich in dem der letzten Neuredaktion des Sch.G.G. angehängten § 14. Nach dieser Bestimmung geniessen alle im Deutschen Reiche anerkannten Religionsgemeinschaften Schutz, und ihre Angehörigen Gewissensfreiheit und religiöse Duldung. Weder der Kultus, noch die Errichtung von Missionsstationen und Gotteshäusern unterliegen hiernach irgend welchen Beschränkungen, vielmehr sind sämtliche anerkannten Religionsgemeinschaften in vollem Umfange in jedem Schutzgebiete zugelassen, und auch Beschränkungen der einzelnen Missionen auf geographisch-abgegrenzte Distrikte sind durchaus unstatthaft [1]).

§ 13. δ. Die Trennung von Justiz und Verwaltung ist in den Schutzgebieten noch nicht scharf durchgeführt. Es ist hier zunächst zwischen Weissen und Farbigen zu unterscheiden. Was die über Weisse angeordnete Gerichtsbarkeit anlangt, so lehrt ein flüchtiger Blick in das Sch.G.G., dass hier in sachlicher Hinsicht ihre Trennung von der Verwaltung schon mit ziemlicher Schärfe durchgeführt ist. Während nämlich der gesamte Verwaltungsapparat im Wege der Verordnung, der gegebenen Form für Verwaltungsvorschriften geregelt ist, hat die gesamte Rechtspflege eine gesetzliche Fixierung erfahren. Doch entspricht dieser sachlichen Scheidung der Justiz von der Verwaltung nicht auch eine ebenso reinliche Trennung in persönlicher Hinsicht. Für die richterlichen Beamten der Schutzgebiete gilt das Gerichtsverfassungsgesetz, soweit sein I. Titel (Richteramt) in Frage steht, jedenfalls nicht, viel mehr haben diese fast durchweg eine verwaltungsrechtliche Stellung, wie schon der Umstand erkennen lässt, dass die Disziplinierung sowohl der richterlichen wie der nichtrichterlichen Beamten durch dieselben Disziplinarbehörden erfolgt [2]).

---

eingefügt durch Unterstellung unter bestimmte apostolische Vikariate und Präfekturen, die wieder der congregatio de propaganda fide, die als oberste Zentralbehörde dem Papst untersteht, untergeordnet sind. Vergl. Schreiber a. a. O. 1904, S. 872.

1) Vgl. Köbner a. a. O. S. 1105. Im übrigen siehe das Nähere über „die christlichen Missionen der deutschen Schutzgebiete" bei Gareis, Kolonialrecht S. 43 ff.

2) Ordnungsstrafen gegen richterliche Kolonialbeamte kann jedoch nur der Reichskanzler verhängen. Art. 8, Ziffer 3 der Verordnung vom 9. August

Der Grund für diese Zusammenlegung richterlicher und verwaltungsrechtlicher Befugnisse liegt auf der Hand: „Eine solche Scheidung lässt sich unter den kolonialen Verhältnissen nicht überall sogleich durchführen, insbesondere nicht in ausgedehnten Schutzgebieten mit einer jungen Kultur und schwacher weisser Bevölkerung, wo unmöglich sofort eine so zahlreiche Beamtenschaft hingesandt werden kann, um die Verwaltungs- und, getrennt davon, die Justizposten zu besetzen“ [1]). Ein weiterer Grund ist aber darin zu sehen, dass die koloniale Rechtspflege durchaus analog der konsularen organisiert wurde und diese das Vorbild für den Kolonialrichter der heutigen Gestalt in dem Konsul lieferte, der ja auch sowohl richterliche wie Verwaltungs-Befugnisse in seiner Person vereinigt.

Das Ziel der Weiterentwicklung kann aber in den Schutzgebieten nur dasselbe sein, das im Mutterlande längst erreicht ist, eine streng durchgeführte Trennung der Justiz von der Verwaltung.

Das Gesagte gilt nur für die weisse Bevölkerung, nicht für die farbige. Für diese erscheint nicht nur zur Zeit noch nicht nötig, sondern geradezu nicht angängig, Richteramt und Verwaltung zu scheiden. Denn der Farbige hat einmal nicht das geringste Verständnis hierfür; dann aber auch ist er es seinen heimatlichen Verhältnissen entsprechend gewohnt, sein Recht aus den Händen der ihn regierenden Person zu nehmen. Das gilt sogar von den kulturell hochstehenden Chinesen und darum ist die ganze Eingeborenen-Rechtspflege grundsätzlich in die Hände der Verwaltungsbeamten gelegt [2]).

§ 14. b. Militärverwaltung.

α. Wehrpflicht.

Jeder männliche Deutsche ist wehrpflichtig, auch die in den Schutzgebieten wohnenden Reichsangehörigen. Und zwar sind diese mangels einer besonderen Staatsangehörigkeit lediglich und ausschliesslich dem Reiche gegenüber wehrpflichtig. Daher müssen die Reichsangehörigen grundsätzlich im Mutterlande ihrer

---

1896. (Zorn, Kolonialgesetzgebung S. 142.)

1) Köbner a. a. O, S. 1107.

2) Vgl. übrigens auch unten §§ 17, 18.

Dienstpflicht genügen. Im Interesse der Kolonien, wie der Kolonisten hat man aber neuerdings gestattet, dass sämtliche Reichsangehörige, nicht nur die in den Schutzgebieten wohnenden[1]), ihrer Dienstpflicht auch in den Kolonien nachkommen können[2]). In Ausführung dieser Gesetzesvorschrift ist die Kaiserliche Verordnung vom 5. Dezember 1902[3]), sowie die Vollzugsverordnung des Reichskanzlers vom 16. Dezember 1902[4]) ergangen, wonach vorerst für den Dienst bei der südwestafrikanischen Schutztruppe die erforderlichen Vorschriften erlassen worden sind[5]). In denselben Verordnungen ist auch das Uebungswesen geregelt. Es können nunmehr ganz allgemein militärische Uebungen durch Angehörige des Beurlaubtenstandes in den Schutzgebieten abgeleistet werden[6]).

Ist Gefahr im Anzuge, so können die in den Schutzgebieten dauernd ansässigen Reichsangehörigen, soweit sie dem Beurlaubtenstande des Heeres oder der Kaiserlichen Marine angehören, durch Kaiserliche Verordnung zur Verstärkung der Schutztruppen einberufen werden; in dringenden Fällen ist hierzu auch der Gouverneur befugt[7]). „Jede Einberufung dieser Art ist einer Dienstleistung im Heere oder in der Kaiserlichen Marine gleichzuachten"

---

1) Wie nach § 18 des R.G. betreffend die Kaiserlichen Schutztruppen in den afrikanischen Schutzgebieten und die Wehrpflicht daselbst vom 7. Juli 1896 (R.G.Bl. 1896, S. 187). Redaktion vom 18. Juli 1896 (R.G.Bl. 1896, S. 653 ff.). — Auf Grund des § 4 des Gesetzes vom 7./18. Juli 1896 ist am 6. November 1904 eine Kaiserliche Verordnung, betreffend die Entschädigung Schutztruppenangehöriger für unschuldig erlittene Untersuchungshaft (R.G.Bl. 1904, S. 44; Kol.-Blatt S. 681; Schmidt-Dargitz-Köbner 8. Teil, S. 251) ergangen, die jedoch hier nicht weiter interessiert.

2) Novelle zum Schutztruppengesetz vom 25. Juni 1902 (R.G.Bl. S. 237).

3) Betreffend die Erfüllung der Dienstpflicht bei der Kaiserlichen Schutztruppe für Südwestafrika (Reichs-Anzeiger vom 18. Dezember 1902; Kol.-Blatt 1903, S. 1 ff.). — Vgl. die auf Grund der Verordnung vom 5. Dezember 1902 erlassene Kaiserliche Verordnung, betreffend die Gebührnisse bei Dienstleistungen in den Kaiserlichen Schutztruppen vom 9. Mai 1904 (Kol.-Blatt 1904, S. 341 f.; Schmidt-Dargitz-Köbner, 8. Teil, S. 105).

4) Kol.-Blatt 1903, S. 3.

5) Auch Einjährig-Freiwillige können dort ihrer Dienstpflicht genügen (vgl. auch die Verordnung betreffend Erfüllung der Dienstpflicht bei der Kaiserlichen Schutztruppe für Südwestafrika vom 30. März 1897, § 3).

6) § 9 h. l. — Vgl. auch den „Runderlass der Kolonialabteilung des auswärtigen Amtes, betreffend die Ableistung militärischer Uebungen bei den Schutztruppen" vom 16. Febr. 1903. Schmidt-Dargitz-Köbner (1904), S. 46.

7) § 19 des Schutztruppengesetzes von 1896.

(§ 19, Satz 2).

Auch für das Schutzgebiet Kiautschou sind ähnliche Bestimmungen erlassen. Hier können bei den dort befindlichen Marinetruppen Freiwillige zur Ableistung ihrer Dienstpflicht eingestellt werden, auch Einjährig-Freiwillige [1]). Ferner sind auch hier Bestimmungen getroffen über die Heranziehung der dort ansässigen Reichsangehörigen zur Ableistung militärischer Uebungen und Einstellung in die Schutztruppe in Fällen der Gefahr [2]).

Die Eingeborenen sind im grossen und ganzen in die koloniale Militärverfassung noch nicht mit einbezogen worden; vielmehr hat man sich auf freiwillige Meldungen beschränkt und rekrutiert die farbigen Truppenteile durch Anwerbung. Selbstverständlich ist damit aber nicht gesagt, dass auf die Eingeborenen die für die Reichsangehörigen geltenden Grundsätze der allgemeinen Wehrpflicht nicht ausgedehnt werden könnten. Kraft der Schutzgewalt, die der Kaiser über die Farbigen ausübt, ist er vielmehr jederzeit befugt, dieselben unter Ausdehnung der allgemeinen Wehrpflicht zur Ableistung ihrer militärischen Dienstpflicht in den Schutzgebieten heranzuziehen [3]). Tatsächlich sind in dieser Hinsicht auch schon einzelne Bestimmungen erlassen worden. So sind in Südwestafrika einzelne Teile der eingeborenen Bevölkerung, die Bastards von Rehoboth, zur Dienstleistung bei der Schutztruppe verpflichtet worden [4]) und den Buren, welche sich dort niedergelassen haben, ist eine ähnliche Verpflichtung für sich und ihre Nachkommen auferlegt worden [5]).

1) Vgl. die Bekanntmachung des Gouverneurs, betreffend Meldung Militärpflichtiger und Ableistung der Wehrpflicht bei der Besatzung des Kiautschou-Gebietes vom 26. März 1904 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 8. Teil, S. 278).

2) Anlagen 2 und 3 zu den „Organisatorischen Bestimmungen für die Besatzung von Kiautsschou" vom 3. Mai 1902 (Schmidt-Dargitz-Köbner (1903), S. 624 ff.).

3) So auch Köbner a. a. O. S. 1109.

4) Vgl. den Vertrag betr. die Wehrpflicht der Rehobother Bastards vom 26. Juli 1895 (Kol.-Blatt 1895, S. 535 und Hesse: Die Schutzverträge in Südwestafrika 1905, S. 22).

5) Vgl. hierzu: Das Abkommen von 1895 zwischen dem Kaiserl. Landeshauptmann für Deutsch-Südwestafrika und Buren. In d. D. Kol.-Ztg. 1896 Nr. 41, S. 323 f. Ferner Hesse: „Die Staatsangehörigkeit der Buren in Deutsch-Südwestafrika, in d. D. Kol.-Ztg. 1902 S. 432. Ders. „Gibt es eine unmittelbare Reichsangehörigkeit?" S. 38; auch Gerstenhauer, Burenansiedlung und Burenpolitik in Südwestafrika in Zeitschr. für Kolonialpolitik, -recht und -wirtschaft. 1904, Heft I, S. 47 ff.

§ 15. β. Schutztruppen.

Die Organisation der kolonialen militärischen Macht[1]) ist nicht für alle Schutzgebiete dieselbe. Zunächst bestehen für die sämtlichen afrikanischen Schutzgebiete[2]) als koloniale Wehrmacht die Kaiserlichen Schutztruppen, deren Bildung, Zusammensetzung und Organisation nach einigen für Ost-Afrika[3]), Südwest-Afrika[4]) und Kamerun[5]) erlassenen Spezialgesetzen durch das Schutztruppengesetz vom 7./18. Juli 1896) und die zu seiner Ausführung vom Reichskanzler erlassenen „Organisatorischen Bestimmungen für die Kaiserlichen Schutztruppen Afrikas" vom 25. Juli 1898[6]) umfassend geregelt ist. Die Schutztruppen tun nicht nur kriegerische Dienste, sondern werden vielfach auch zur Wahrnehmung des Dienstes der öffentlichen Sicherheitspolizei verwandt. Insbesondere liegt ihnen die Bekämpfung des Sklavenhandels ob.

Oberster Kriegsherr der Schutztruppe ist der Kaiser. Das Oberkommando der Schutztruppen bildet der Reichskanzler[7]) mit dem erforderlichen Stabe von Offizieren, Sanitätsoffizieren und Militärverwaltungsbeamten. Auch die Kolonialabteilung des Auswärtigen Amtes hat einen gewissen Einfluss auf die Verwaltungsangelegenheiten der Schutztruppe und ist zuständig für das Pensionswesen der Angehörigen der Schutztruppe. — In dem Schutzgebiete selbst steht dem Gouverneur die höchste militärische Gewalt zu, während der Kommandeur für Ausbildung, Dienst und Disziplin Sorge zu tragen hat.

---

1) Vgl. zum folgenden auch: Zorn, „Das Recht der Kolonien" in Deutscher Monatsschrift 1902, Heft 7, S. 63 ff. und Hesse, Die Schutzverträge in Südwestafrika 1905, S. 114 ff.

2) Mit Ausnahme von Togo, wo die Bildung einer Schutztruppe bis jetzt noch nicht erfolgt ist; hier besteht nur eine von deutschen Offizieren befehligte farbige Polizeitruppe.

3) Vom 22. März 1891 (R.G.Bl. S. 53).

4) Vom 9. Juni 1895 (R.G.Bl. S. 258/259).

5) R.G.Bl. S. 653 ff.

6) Riebow-Zimmermann III, S. 49.

7) Vgl. Allerh. Verordnung betr. die Unterstellung der Schutztruppen unter den Reichskanzler vom 16. Juli 1896 (Kol.-Blatt S. 477); vgl. auch § 10 der Kaiserl. Verordnung vom 5. Dez. 1902 (Kol.-Blatt 1903, S. 2) und vgl. die Verordnung, betreffend die Entschädigung Schutztruppenangehöriger für unschuldig erlittene Untersuchungshaft vom 6. November 1904 (R.G.Bl. 1904, S. 441, Kol.-Bl. 1904, S. 681, Schmidt-Dargitz-Köbner, 8. Teil, S. 251), in deren Sinne der Reichskanzler „die oberste Militär-Justizverwaltungsbehörde" ist.

Gebildet werden die Schutztruppen aus Freiwilligen aller Chargen [1]) des aktiven Reichsheeres und der Kaiserlichen Marine, sowie aus angeworbenen Farbigen [2]).

Militärisch bilden die Schutztruppen ein besonderes Kontingent neben Reichsheer und Marine. Daraus folgt, dass auf sie die für das Reich geltenden Militärgesetze nicht ohne weiteres Anwendung finden. Jedoch sind sowohl Militärstrafgesetzbuch, wie Militärstrafgerichtsordnung auf Grund der Kaiserlichen Verordnungen vom 26. Juli 1896[3]) und 18. Juli 1900[4]) in den Kolonien eingeführt worden. Seitdem ist unter dem Ausdrucke „Heer" auch die Kaiserliche Schutztruppe mitverstanden. Jedoch ist die Militärstrafgerichtsordnung nur mit erheblichen Abweichungen als „Kaiserliche Verordnung, betreffend das strafgerichtliche Verfahren gegen Militärpersonen der Kaiserlichen Schutztruppe" publiziert. Diese Abweichungen rechtfertigen sich aus der Erwägung, dass die kolonialen Verhältnisse mehr an einen immerwährenden Kriegszustand, als an Friedenszeiten erinnern und deshalb zu gunsten einer Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens, ähnlich wie im Bordverfahren, erhebliche Konzessionen gemacht sind[5]).

In den Südsee-Schutzgebieten besteht eine organisierte Wehrmacht des Reiches nicht. Hier nehmen den Sicherheitsdienst kleine, den Zivilbehörden unterstellte, aus Farbigen gebildete Polizeitruppen wahr, die unter deutschen Polizeimeistern stehen.

Besondere Verhältnisse bestehen für Kiautschou. Die dort befindliche militärische Macht bildet einen Teil der aktiven Kaiserlichen Marine, untersteht also in Hinsicht der Verwaltung dem Reichsmarineamte, wie überhaupt sowohl die ganze militärische, wie die ganze Zivilverwaltung des Gebietes dem Staatssekretär des

1) Mit Ausnahme der Gemeinen gemäss § 2 des Ges. vom 18. Juli 1896.

2) Nur in Südwestafrika können auch Gemeine des Reichsheeres und der Kaiserl. Marine in die Schutztruppe eingestellt werden.

3) Betreffend die Einführung der deutschen Militärstrafgesetze in den afrikanischen Schutzgebieten (R.G.Bl. S. 669; Zorn, Kolonialgesetzgebung. S. 194).

4) Betreffend das strafgerichtliche Verfahren gegen Militärpersonen der Kaiserlichen Schutztruppen (R.G.Bl. S. 831; Zorn, Kolonialgesetzgebung S. 195). Zu dieser Verordnung sind Ausführungsbestimmungen ergangen unter dem 23. Juli 1900. (Zorn, Kolonialgesetzgebung S. 208.)

5) Dies gilt jedoch nur für die Dauer des Aufenthalts ausserhalb Europas; in der Heimat gilt das ordentliche Verfahren.

Reichsmarineamtes unterstellt ist[1]). Als Teile der aktiven Marine unterstehen die Marinetruppen in Kiautschou selbstredend ohne weiteres den Militärgesetzen des Reiches. Da jedoch für die Strafgerichtsordnung dieselben Abweichungen geboten scheinen, wie für die übrigen Kolonien, so sind dieselben auch hier, aber nicht im Wege der Verordnung, sondern durchaus korrekt durch das Reichsgesetz betreffend die militärische Strafrechtspflege in Kiautschou vom 25. Juni 1900[2]) eingeführt worden. Dieses Reichsgesetz hat vorläufig allerdings nur Geltung bis zum 1. Januar 1906[3]).

Endlich sei noch erwähnt, dass im Kiautschou-Gebiet auch noch eine kleine Chinesentruppe unter deutscher Führung organisiert worden ist[4]).

§ 16. c. Finanzen.

Für die finanzielle Verwaltung[5]) der Schutzgebiete ist massgebend das Gesetz vom 30. März 1892[6]) über die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete, das also auf diesem Gebiete die Kaiserliche Verordnungssphäre ausschliesst[7]). Ergänzt wird das Budgetrecht der Kolonien dann noch durch internationale Vereinbarungen über Zölle und Steuern, sowie durch einzelne noch in Kraft befindliche Verträge mit eingeborenen Häuptlingen und mit Kolonialgesellschaften.

Durch § 5 des genannten Gesetzes sind besondere „Landesfisci" in den einzelnen Schutzgebieten geschaffen worden und hierdurch jedem einzelnen Schutzgebiet eine selbständige, finanzielle

1) Die Verhältnisse der Marinetruppen in Kiautschou sind geregelt in den organisatorischen Bestimmungen vom 3. Mai 1902 (Schmidt-Dargitz-Köbner 1903, S. 624).

2) R.G.Bl. S. 304, Zorn, Kolonialgesetzgebung S. 194.

3) § 2 h. l.

4) Vgl. Köbner a. a. O. S. 1109.

5) Vgl. zum folgenden: v. Stengel (Annalen 1895) S. 729 ff. Zorn a. a. O. I, S. 591. Köbner a, a. O. S. 1110. Meyer a. a. O. S. 223. Seelbach a. a. O. S. 19 ff. — v. König „Die Finanzen der deutschen Schutzgebiete" in Beiträgen zur Kolonialpolitik und Kolonialwirtschaft, II. Jahrg. (1900/01), S. 123 ff.: 146 ff.; 177 ff.

6) R.G.Bl. S. 369. Zorn, Kolonialgesetzgebung S. 127.

7) Die Streitfrage, ob der Budgetartikel der R.V. in den Schutzgebieten eine uneingeschränkte Bedeutung gehabt hat, ist nach Erlass des genannten Gesetzes gegenstandslos. Vgl. Zorn a. a. O. I, S. 591. Meyer a. a. O. S. 226 ff. Hänel a. a. O. S. 582.

Rechtspersönlichkeit unter Ausschluss jeglicher Haftung seitens des Reiches verliehen worden. Das Gesetz ist weiterhin grundlegend für den Etat der Schutzgebiete. Dieser ist, durchaus analog dem Reichshaushaltsetat, aber getrennt von diesem, alljährlich durch Gesetz festzustellen. Bemerkt ist schon, dass es zur Aufnahme einer Anleihe [1]), sowie zur Uebernahme einer Garantie [2]) für die Schutzgebiete eines Gesetzes bedarf [3]), und, dass die Kosten der Verwaltung der Marschall-Inseln von der zu Hamburg domizilierten Jaluitgesellschaft getragen werden.

Besondere Erwähnung verdient hier noch § 7 des Gesetzes vom 30. März 1892. Er lautet: „Auf Schutzgebiete, deren Verwaltungskosten ausschliesslich von einer Kolonialgesellschaft zu bestreiten sind, finden die Bestimmungen dieses Gesetzes keine Anwendung“ [4]). Bei Inkrafttreten des Gesetzes vom 30. März 1892 wurden von Kolonialgesellschaften die Verwaltungskosten des Schutzgebietes Neu-Guinea und des Schutzgebietes der Marschall-, Brown- und Providence-Inseln bestritten. Für das Schutzgebiet Neu-Guinea hatte die Neu-Guinea-Kompagnie entsprechend dem Kaiserlichen Schutzbrief vom 17. Mai 1885 [5]) die sämtlichen Kosten der Verwaltung ihres Schutzgebietes zu bestreiten. Als nun das Reich durch Allerhöchste Verordnung vom 27. März 1899 [6]) die Landeshoheit und die Verwaltung über das Schutzgebiet von Deutsch-Neu-Guinea vom 1. April 1899 übernahm, kam von da ab das Gesetz vom 30. März 1892 auch für dieses Schutzgebiet in Anwendung. Dagegen ist das Gesetz vom 30. März 1892 auf das Schutzgebiet der Marschall-, Brown- und Providence-Inseln gemäss der Vorschrift des § 7 des genannten Gesetzes unanwendbar geblieben, da der Vertrag vom 21. Januar 1888 [7]) zwischen dem Auswärtigen Amte und der Jaluit-Gesellschaft auch heute noch in Gel-

1) Vgl. das Gesetz betreffend die Gewährung eines Darlehns an das Schutzgebiet Togo vom 23. Juli 1904 (R.G.Bl. 1904, S. 329 ff. Kol.-Blatt 1904, Beilage zu Nr. 18, S. 1) und den Reichshaushaltsetat für das Schutzgebiet Togo auf das Rechnungsjahr 1905 (R.G.Bl. S. 220).

2) Vgl. das Gesetz betr. die Uebernahme einer Garantie des Reichs in bezug auf eine Eisenbahn von Daressalam nach Morogoro vom 31. Juli 1904 (Schmidt-Dargitz-Köbner 8. Teil, S. 188).

3) Vgl. § 4 des Gesetzes vom 30. März 1892 (R.G.Bl. S. 369).

4) R.G.Bl. 1892, S. 370.

5) Riebow-Zimmermann, I. Teil, S. 434.

6) Riebow-Zimmermann, IV. Teil, S. 50.

7) Riebow-Zimmermann, I. Teil, S. 603.

tung ist. Nach wie vor wird alljährlich gemäss der Vorschrift der §§ 2—5 des genannten Vertrages zwischen dem Auswärtigen Amte und der Jaluit-Gesellschaft ein Etat aufgestellt und vereinbart, und nach wie vor übernimmt die Jaluit-Gesellschaft die Kosten der Verwaltung und Rechtspflege.

Jedes Schutzgebiet soll seine Ausgaben selbst bestreiten, doch ist es bis jetzt noch nicht dazu gekommen, vielmehr sind alljährlich mehr oder minder erhebliche Reichszuschüsse nötig geworden [1]). Neben dieser Einnahmequelle bilden die Einnahmen der Schutzgebiete Zölle, Steuern und Gebühren.

In die Zollunion, wie sie für das Reich besteht, sind die Schutzgebiete nicht eingeschlossen, sie sind vielmehr „Zollausland“ [2]), selbst für den direkten Verkehr mit dem Mutterlande. Im einzelnen ist das Zollwesen der Schutzgebiete durch eine Reihe internationaler Abmachungen geregelt, aus denen insbesondere hervorzuheben sind die Bestimmungen der Kongoakte vom 26. Februar 1885 [3]), sowie die abändernden bezw. ergänzenden Bestimmungen der Brüsseler Generalakte vom 2. Juli 1890 [4]), und der Brüsseler Konvention vom 8. Juni 1889 [5]). Ausserdem ist zur Regelung des Zollwesens eine Reihe von Zollverordnungen ergangen.

Auf Grund der Kaiserlichen Verordnungen vom 1. Juli 1902 [6]) und vom 7. November 1902 [7]) wurden vom Reichskanzler erlassen:

Für das deutsch-südwestafrikanische Schutzgebiet unter Aufhebung der Zollordnung vom 10. Oktober 1896 [8]) und der dazu erlassenen Ausführungs- und Abänderungsbestimmungen die Zoll-

1) Ausnahmen: Kamerun und Togo, die ab und zu ohne Zuschuss fertig werden; vgl. den Haushaltsetat der Schutzgebiete: bezügl. Kamerun auf die Rechnungsjahre 1893 (R.G.Bl. S. 125) und 1894 (R.G.Bl. S. 313); bezügl. Togo auf die Rechnungsjahre 1893 (R.G.Bl. S. 127), 1894 (R.G.Bl. S. 316), 1895 (R.G.Bl. S. 219), 1896 (R.G.Bl. S. 98), 1897 (R.G.Bl. S. 88), 1898 (R.G.Bl. S. 153), 1903 (R.G.Bl. S. 102), 1904 (R.G.Bl. S. 203), 1905 (R.G.Bl. S. 220).

2) Aber mit Meistbegünstigung.

3) Abgedruckt bei Zorn, Kolonialgesetzgebung S. 65.

4) R.G.Bl. S. 605 ff.; Zorn, Kolonialgesetzgebung S. 564.

5) Endlich enthalten die Erwerbs- und Umgrenzungsverträge der Schutzgebiete und Interessensphären mannigfaltige Zollbestimmungen. Vgl. Köbner a. a. O. 1904, S. 1111.

6) Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 482.

7) Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 546.

8) Zorn, Kolonialgesetzgebung, S. 703.

verordnung vom 31. Januar 1903[1]). Dazu ergingen die Ausführungsbestimmungen des Gouverneurs vom 10. April 1903[2]) und zwecks Ergänzung bezw. Abänderung des Zolltarifs die Verordnungen vom 18. Juni und vom 26. September 1903, vom 25. Februar, 17. Mai, 29. Juli, 30. Juli, 10. September, 17. November 1904. In Kraft getreten ist die Zollverordnung vom 31. Januar 1903 gemäss § 39 der Verordnung vom 10. April 1903 am 1. Juli 1903.

Für das deutsch-ostafrikanische Schutzgebiet wurde auf Grund der genannten Kaiserlichen Verordnungen unter Aufhebung der Zollordnung vom 1. Januar 1899[3]), der Zollordnung für die Binnengrenze des deutsch-ostafrikanischen Schutzgebiets vom 5. März 1900 und der zu diesen Verordnungen erlassenen Ausführungs- und Abänderungsbestimmungen die Zollverordnung vom 13. Juni 1903[4]) erlassen. Dazu ergingen die Ausführungsbestimmungen des Gouverneurs vom 4. Dezember 1903[5]) und vom 30. April 1905[6]). In Kraft getreten ist die Zollverordnung vom 13. Juni 1903 am 1. April 1904 gemäss der Bekanntmachung des Gouverneurs vom 14. November 1903[7]).

Auf Grund der Verfügung[8]) des Reichskanzlers betreffend die seemannsamtlichen und konsularischen Befugnisse und das Verordnungsrecht der Behörden in den Schutzgebieten Afrikas und der Südsee vom 27. September 1903[9]) ergingen:

Für Kamerun unter Aufhebung der Zollverordnungen vom 25. Oktober und 20. November 1903, ferner vom 3. Januar 1904 die Verordnung des Gouverneurs betreffend den Zolltarif vom 5. Oktober 1904[10]). In Kraft getreten ist dieser Zolltarif am 1. Dezember 1904[11]).

1) Beilage zu Nr. 10 des Kol.-Blattes 1903.

2) Beilage zu Nr. 10 des Kol.-Bl. 1903, Schmidt-Dargitz-Köbner, 7. Teil S. 79.

3) Zorn, Kolonialgesetzgebung, S. 719.

4) Beilage zu Nr. 22 des Kol.-Blattes 1903.

5) Kol.-Blatt 1904, S. 37—49.

6) Kol.-Blatt 1905, S. 394.

7) Schmidt-Dargitz-Köbner, 7. Teil, S. 244.

8) Verfügt auf Grund des § 5 der Seemannsordnung und der §§ 8, 15 des Sch.G:G.

9) Kol.-Blatt S. 509; Reichs-Anzeiger vom 6. Oktober 1903; Schmidt-Dargitz-Köbner, 7. Teil, S. 214.

10) Schmidt-Dargitz-Köbner, 8. Teil, S. 235, Kol.-Blatt S. 721.

11) Gemäss § 3 der Verordnung vom 5. Oktober 1904.

Für Togo erging unter Aufhebung der Verordnungen vom 24. Februar 1894, vom 2. Juli 1900 und vom 17. November 1894 die Verordnung des Gouverneurs betreffend die Erhebung von Einfuhrzöllen vom 29. Juli 1904[1]). Die Verordnung trat am 1. August 1904 in Kraft[2]).

Für Deutsch-Neuguinea wurde erlassen am 12. September 1904[3]) vom Gouverneur die Verordnung betreffend Abänderung des für das Schutzgebiet Deutsch-Neuguinea mit Ausschluss des Inselgebietes der Karolinen, Palau und Marianen gültigen Zolltarifes[4]). Der Zolltarif trat am 1. Oktober 1904 in Kraft[5]).

Ferner ist das Zollwesen geregelt für Samoa auf Grund der Verfügung des Reichskanzlers vom 17. Februar 1900[6]) durch die Verordnung des Gouverneurs von Samoa betreffend den Zoll- und Steuertarif vom 1. Juli 1901[7]).

Kiautschou ist Freihandelsgebiet und hat nur einen Zoll auf Opium[8]), Waffen, Pulver, Sprengstoffe, während für den Transitverkehr von und nach dem chinesischen Hinterlande ein chinesisches Seezollamt besteht[9]).

---

1) Schmidt-Dargitz-Köbner, 8. Teil, S. 170; Kol.-Blatt 1905, S. 3.

2) Gemäss § 2 der Verordnung vom 29. Juli 1904.

3) Kol.-Blatt S. 723; Schmidt-Dargitz-Köbner, 8. Teil, S. 221.

4) Vgl. die Zusatzverordnung vom 21. September 1904 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 8. Teil, S. 226).

5) Ausser Kraft gesetzt wurden mit dem Ablauf des 30. September 1904 der für das Schutzgebiet Deutsch-Neuguinea mit Ausschluss des Inselgebietes der Karolinen, Palau und Marianen gültige Zolltarif, Anlage zur Verordnung der Neu-Guinea-Kompagnie vom 30. Juni 1888 und die Verordnung der Direktion der Neu-Guinea-Kompagnie, betreffend Abänderung dieses Zolltarifes vom 18. Oktober 1898.

6) Betreffend die Ausübung konsularischer Befugnisse und den Erlass polizeilicher und sonstiger, die Verwaltung betreffender Vorschriften in Samoa (Kol.-Blatt 1900, S. 311).

7) Kol.-Blatt S. 627; Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 356.

8) Vgl. die Verordnung des Gouverneurs, betreffend Opium vom 11. März 1902 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 606) und zu dieser Verordnung die Bekanntmachung des Gouverneurs vom 13. Oktober 1904 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 7. Teil, S. 303).

9) Vgl. die provisorischen, zollamtlichen Bestimmungen für das deutsche Kiautschou-Gebiet vom 23. Mai 1899 (Riebow-Zimmermann, IV. Teil, S. 196) dazu die Zusatzbestimmungen vom 20. April 1901 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 575); ferner die provisorischen zollamtlichen Bestimmungen betreffend die Dampfschiffahrt auf Binnengewässern, erlassen vom chinesischen Seezollamt vom 19. August 1904 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 8. Teil, S. 299).

An Steuern[1]) erheben die Schutzgebiete nicht nur wie das Reich, nur indirekte[2]), sondern auch direkte Steuern. Von letzteren sei namentlich die in fast allen Schutzgebieten bestehende Gewerbesteuer[3]) erwähnt. Unter eine gemeinschaftliche Kategorie lassen sie sich im übrigen nicht bringen, vielmehr sind sie nach den wirtschaftlichen und kulturellen Zuständen verschieden. Grund-, Gebäude- und Hüttensteuern[4]), Bergwerksabgaben[5]), Einkommen-

1) Zur Frage der Steuererhebung vgl. Jakobi, „Die Besteuerung der Eingeborenen" in Beiträgen zur Kolonialpolitik und Kolonialwirtschaft, III. Jahrg. (1901/02), S. 407 ff.

2) Neben den schon erwähnten Zollverordnungen seien noch angeführt: für Deutsch-Ostafrika die Verordnung vom 12. Mai 1904 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 8. Teil, S. 111; Kol.-Blatt 1904, S. 431), betreffend Erhebung einer Verbrauchsabgabe von Salz; dazu die Bekanntmachung des Gouverneurs vom 9. Dezember 1904 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 8. Teil, S. 259); ferner die Verordnungen vom 24. Juli 1899 (Riebow-Zimmermann, IV. Teil, S. 84) und vom 6. Januar 1902 (Kol.-Blatt S. 109; Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 448), betreffend Erhebung einer Hundesteuer. — Für Deutsch-Südwestafrika die Verordnung vom 18. Juni 1903 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 7. Teil, S. 135; Kol.-Blatt S. 455), betreffend Einfuhrzoll auf Zündhölzer; — für Kamerun die Verordnung vom 23. September 1901 (Kol.-Blatt S. 814; Schmidt-Dargitz-Köbner 6. Teil, S. 395), betreffend die Einführung einer Hundesteuer; ferner die Verordnung vom 30. Mai 1904 (Kol.-Blatt S. 720, Schmidt-Dargitz-Köbner, 8. Teil, S. 116) betreffend Verzollung von Spiritus. — Für Togo: die Verordnung vom 5. November 1904 (Kol.-Blatt 1905, S. 4, Schmidt-Dargitz-Köbner, 8. Teil S. 250). — Für die Marianen: die Verordnung vom 7. Februar 1900 (Kol.-Blatt 1900, S. 745, Riebow-Zimmermann, V. Teil, S. 22, betreffend die Erhebung einer Schlachtsteuer im Inselgebiete der Marianen und die Verordnung vom 1. Februar 1902 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 450; Kol.-Blatt 1902, S. 435) betreffend Einführung einer Hundesteuer.

3) Vgl. die Verordnungen: für Deutsch-Südwestafrika: vom 26. Juni 1895 (Riebow-Zimmermann, II. Teil, S. 162; Kol.-Blatt S. 458) mit der Abänderungsverordnung vom 10. Oktober 1901 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 401; Kol.-Blatt 1902, S. 158). — Für Deutsch-Ostafrika: vom 22. Februar 1899 (Kol.-Blatt 1899, S. 430; Riebow-Zimmermann, IV. Teil, S. 39); dazu die Abänderungsverordnungen vom 16. März 1900 (Riebow-Zimmermann, V. Teil, S. 41) und vom 28. Juni 1901 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 355). — Für Togo: vom 1. August 1899 (Kol.-Blatt S. 622; Riebow-Zimmermann, IV. Teil, S. 85). — Für die Marschall-Inseln: vom 10. November 1895 (Kol.-Blatt 1895, S. 569; Riebow-Zimmermann, II. Teil, S. 188) mit der Abänderungsverordnung vom 28. März 1900 (Riebow-Zimmermann, V. Teil, S. 43).

4) Vgl. die unter Aufhebung der früher ergangenen Verordnungen erlassene Verordnung des Gouverneurs von Deutsch-Ostafrika betreffend die Erhebung einer Häuser- und Hüttensteuer vom 22. März 1905 (Kol.-Blatt 1905 S. 272; dazu die Ausführungsbestimmungen vom 22. März 1905 (Kol.-Blatt

steuer[1]) und Hafenabgaben[2]) kehren am häufigsten wieder; ab und zu findet sich auch eine Wege-[3]) und Wagen-[4]), sowie eine Eingeborenen-Kopf-[5]) und Erbschaftssteuer[6]), welch letztere meist

1905, S. 274) und die Abänderungsverordnung vom 15. Juni 1905 (Kol.-Blatt 1905, S. 469).

5 [zu S. 55]) Vgl. die auf Grund der Kaiserlichen Verordnungen vom 9. Oktober 1898 (Kol.-Blatt S. 725; R.G.Bl. 1898, S. 1045 ff.) und vom 18. November 1900 (Reichs-Anzeiger vom 1. Dezember 1900; Kol.-Blatt 1900, S. 995), betreffend das Bergwesen in Deutsch-Ostafrika vom Reichskanzler erlassenen Bekanntmachungen vom 27. November 1900 (Kol.-Blatt 1900, S. 895; Riebow-Zimmermann, V. Teil, S. 167), vom 16. Oktober 1903 (Reichs-Anzeiger Nr. 258, Kol.-Blatt S. 574) und vom 11. Juli 1905 (Kol.-Blatt 1905, S. 467), betreffend die Schürfscheingebühr, die Feldessteuer und die Bergwerksabgaben in Deutsch-Ostafrika; — ferner vgl. die Kaiserl. Bergverordnung für Deutsch-Südwestafrika vom 8. Aug. 1905 (R.G.Bl. 1905, S. 727 ff.), die gemäss ihrem § 99 am 1. Januar 1906 in Kraft tritt.

1) Vgl. die Verordnung vom 20. Juni 1888 (Riebow, I. Teil, S. 530), betreffend die Erhebung einer Gewerbe- und Einkommensteuer im Schutzgebiet der Neu-Guinea Kompagnie.

2) Vgl. die Verordnungen für: Deutsch-Ostafrika vom 17. September 1903 (Kol.-Blatt S. 574; Schmidt-Dargitz-Köbner, 7. Teil, S. 193), betreffend Befeuerungs- und Betonungsgebühren für die Häfen der deutsch-ostafrikanischen Küste; dazu den Runderlass des Gouverneurs vom 9. August 1903 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 7. Teil, S. 193, Anm. 2), vgl. auch die Hafenordnung für den Hafen von Daressalam vom 28. Juli 1903 (Kol.-Blatt S. 511); — für Kamerun vom 10. Februar 1891 (Riebow, I. Teil, S. 236) betreffend die von den Seeschiffen zu entrichtenden Hafenabgaben; — für das Schutzgebiet der Karolinen die Verordnung des Gouverneurs vom 16. März 1904 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 8. Teil, S. 79), betreffend die Erhebung von Schiffsabgaben im Hafen von Panape; für Deutsch-Neuguinea der Tarif vom 15. Juli 1903 (Kol.-Blatt S. 609, Schmidt-Dargitz-Köbner, 7. Teil, S. 154) für die von Schiffen in Friedrich-Wilhelmshafen zu entrichtenden Anlegegebühren; — für Kiautschou vom 19. Febr. 1904 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 8. Teil, S. 274) betreffend Laden und Löschen von Kauffarteischiffen im Hafen von Tsingtau, dazu die Ergänzungsverordnung vom 14. Mai 1904 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 8. Teil, S. 284).

3) 4) Vgl. die Verordnungen vom 30. Dezember 1895 (Riebow-Zimmermann II. Teil, S. 205) und vom 17. Mai 1897 (Riebow-Zimmermann, II. Teil, S. 348), betreffend eine Wege- und Wagenabgabe in Südwestafrika, ferner die Abänderungsverordnung vom 27. Oktober 1901 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 406, Kol.-Blatt 1902, S. 33), betreffend die Wagenabgabe in Deutsch-Südwestafrika; dazu die Ausführungsbestimmungen vom 27. Oktober 1901 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 407, Kol.-Blatt 1902, S. 34).

5) Vgl. die Verordnungen für: das Schutzgebiet der Marschall-Inseln vom 17. April 1890 (Riebow I. Teil, S. 621), betreffend die Erhebung von persönlichen Steuern, dazu die Abänderungsverordnung vom 29. August 1898 (Kol.-Blatt S. 798 f.; Riebow-Zimmermann, III. Teil, S. 120); — für das Schutzgebiet der Marianen vom 17. Januar 1900 (Riebow-Zimmermann, V. Teil, S. 18),

in Naturalien gezahlt wird.

Eine besonders sorgfältige Regelung hat das Grundsteuersystem in Kiautschou erfahren durch die Gouvernementsverordnungen vom 2. September 1898[1]), vom 30. März 1903[2]) und vom 5. Mai 1904[3]). Entsprechend der dort vorherrschenden bodenpolitischen Interessen des Deutschen Reiches ist das rein steuerliche Interesse einstweilen in den Hintergrund getreten[4]). Jedoch wird gemäss der letzten Verordnung für Ackerland, soweit der Grund und Boden des Gebietes noch nicht von dem Gouvernement erworben ist, eine jährliche Grundsteuer erhoben, die halbjährlich von den Ortsältesten des Dorfes, zu dessen Bezirk der steuerpflichtige Boden gehört, an das Gouvernement abgeführt wird.

d. Die Rechtspflege in ihren Grundzügen[5]).

§ 17. α. bezüglich der Weissen.

Die Gerichtsbarkeit[6]) bezüglich der Weissen ist, wie schon

betreffend die Kopfsteuer und die Arbeitsleistung; — für Kamerun vom 16. Mai 1903 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 7. Teil, S. 113; Kol.-Blatt 1904, S. 227 ff.), betreffend Erhebung einer Kopfsteuer im Verwaltungsbezirke Duala; — für Deutsch-Ostafrika vom 22. März 1905 (Kol.-Blatt 1905, S. 272 ff.), betreffend die Erhebung einer Häuser- und Hüttensteuer, gemäss deren § 15 die auf den privaten land- und forstwirtschaftlichen Unternehmungen von Europäern angesiedelten, in Häusern der Pflanzung u. s. w. untergebrachten erwachsenen männlichen farbigen Arbeiter — mit Ausnahme der Arbeiter, die mehr als 6 Monate hinter einander in demselben Betriebe gearbeitet haben, eine monatliche Kopfsteuer von 12½ Heller zu zahlen haben.

6 [zu S. 56]) Vgl. die Verordnung vom 4. November 1893 (Kol.-Blatt 1894, S. 41; Riebow-Zimmermann, II. Teil, S. 46), betreffend die Erhebung einer Erbschaftssteuer und die Regelung von Nachlässen Farbiger in Deutsch-Ostafrika, dazu den Runderlass des Gouverneurs vom 1. September 1896 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 135) und den vom 16. Dezember 1896 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 139).

1) Betreffend den Landerwerb in dem deutschen Kiautschou-Gebiete (Riebow-Zimmermann, V. Teil, S. 198).

2) Betreffend die Rechte an Grundstücken im Kiautschou-Gebiete (Schmidt-Dargitz-Köbner, 7. Teil, S. 299). Zu dieser Verordnung erging eine Abänderungs- und Ergänzungsverordnung am 31. Dezember 1903 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 7. Teil, S. 312).

3) Betreffend die Erhebung von chinesischen Grundsteuern in dem deutschen Kiautschou-Gebiete (Schmidt-Dargitz-Köbner, 8. Teil, S. 281), — vgl. die Bekanntmachung des Gouverneurs vom 1. Oktober 1904 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 8. Teil, S. 301), betreffend Steuereinschätzung der Grundstücke.

4) Näheres siehe bei Köbner a. a. O. 1904, S. 1124 ff.

5) Vgl. zum folgenden insbesondere Köbner, „Kolonialstrafrecht“ (Vor-

mehrfach erwähnt, nach den Grundsätzen des auch in den Kolonien in Kraft gesetzten K.G.G. geregelt. Jedoch finden sich einzelne mehr oder minder schwerwiegende Abweichungen, deren wichtigste im folgenden festgestellt werden.

Erstinstanzliche Gerichte sind in den Kolonien die „Bezirksgerichte", in Kiautschou das „Kaiserliche Gericht von Kiautschou"; die Richter führen den Titel „Bezirksrichter" bezw. „Kaiserlicher Richter" [1]). In Amtsgerichts- und Konkurssachen entscheidet der Einzelrichter, in Landgerichtssachen das aus dem Kolonialrichter und 2 Laienbeisitzern gebildete koloniale Kollegialgericht; nur in Ausnahmefällen, wenn nämlich Laienbeisitzer nicht zu beschaffen sind, darf der Kolonialrichter auch in Landgerichtssachen als Einzelrichter entscheiden, muss aber dies und den Hinderungsgrund im Protokoll vermerken [2]). Die Zuziehung von Laien-, statt juristischen Beisitzern ist einmal eine Sparsamkeitsmassregel, andrerseits mit Rücksicht auf das Handelsgewohnheitsrecht und das Vertrauen in die Rechtspflege in den Kolonien ein glücklicher Griff [3]).

In Strafsachen ist in solchen Fällen der Einzelrichter zuständig, wo es nach heimischem Recht der Amtsrichter allein ist. Auch in Schöffengerichts- und Uebertretungssachen [4]) ist der Einzelrichter zuständig [5]), mit Ausnahme von Kiautschou, wo zwei

---

trag) in Mitteilungen der internationalen kriminalistischen Vereinigung, XI. Bd. Heft 2 (1904) vornehmlich S. 548 ff.; ferner v. Stengel (Annalen 1895) S. 685 ff. Köbner a. a. O. 1904, S. 1112 ff. Zorn Bd. I, S. 602 ff., Bd. II, § 24. Meyer a. a. O. S. 195 ff. Gareis, Kolonialrecht, S. 12 ff. Seelbach, Grundzüge der Rechtspflege in den deutschen Kolonien (Bonner Diss.) 1904.

6 [zu S. 57]) Mit Ausnahme der Militärgerichtsbarkeit.

1) Und in Kiautschou: „Kaiserlicher Oberrichter", weil der Oberrichter von Kiautschou gleichzeitig II. und letzte Instanz für Chinesenstreitigkeiten ist. Im übrigen besteht ein sachlicher Unterschied zwischen beiden Kategorien nicht. Vgl. die Dienstanweisung des Reichskanzlers vom 1. Juni 1901 (Anhang zum Marineverordnungsblatt 1901, S. XVI, Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 576); ferner die Verordnung vom 15. April 1899 (Anhang zum Marineverordnungsblatt S. XXV, Schmidt-Dargitz-Köbner, 4. Teil, S. 191) betreffend die Rechtsverhältnisse der Chinesen.

2) § 9 K.G.G.

3) Vgl. Köbner a. a. O. S. 1112.

4) § 75 G.V.G. Vgl. das Abänderungsgesetz vom 5. Juni 1905 (R.G.Bl. S. 533 ff.).

5) Anders im K.G.G. § 10! Hier ist die Zuziehung von zwei Beisitzern notwendig.

Beisitzer zugezogen werden müssen [1]). In Strafkammersachen entscheidet der Kolonialrichter mit 4, im Notfalle mit 2 [2]) Beisitzern; in Schwurgerichtssachen der Einzelrichter mit 4 Beisitzern [3]) [4]). In Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit ist, wie daheim, der koloniale Einzelrichter zuständig.

Entgegen dem K.G.G., das als II. Instanz in Zivil- und in Strafsachen nur das Reichsgericht kennt, gibt es in den Schutzgebieten koloniale Obergerichte, welche sowohl für den Instanzenzug in Zivil-, wie in Strafsachen, für Berufungen und Beschwerden zuständig sind [5]). Sie führen den Namen „Kaiserliche Obergerichte“ [6]). Der Instanzenzug ist der gleiche wie bei den heimischen Gerichten mit folgenden Abweichungen: Beschwerden gegen Entscheidungen der Einzelrichter gehen an das Kollegialgericht I. Instanz. Rechtsmittel sind nicht gegeben in allen Zivilstreitigkeiten [7]) unter 300 M. und in Strafsachen bei Uebertretungen des § 361 Ziffer 3 bis 8, St.G.B., sofern nur auf Geldstrafe allein, oder in Verbindung mit Einziehung erkannt worden ist [8]).

Eine Revisionsinstanz gibt es zur Zeit für die Schutzgebiete noch nicht, doch ist ihre Schaffung nur eine Frage der Zeit [9]).

1) Kaiserl. Verordnung vom 9. November 1900 betreffend die Rechtsverhältnisse in den deutschen Schutzgebieten (Kol.-Blatt 1900, S. 859, Riebow-Zimmermann, V. Teil, S. 158) § 6.

2) Vgl. Text zu Anm. 3 auf Seite 58.

3) Abweichend vom K.G.G., nach welchem Schwurgerichtssachen der Entscheidung im Mutterlande vorbehalten sind.

4) Kaiserl. Verordnung vom 9. November 1900, § 7, Sch.G.G. § 6, Abs. 4.

5) Gemäss § 6 Ziffer 6 des Sch.G.G. war Kaiserlicher Verordnung vorbehalten, die nach dem Gesetz über die Konsulargerichtsbarkeit begründete Zuständigkeit des Reichsgerichts einem Konsulargericht oder einem Gerichtshof in einem Schutzgebiet zu übertragen. Die Kaiserliche Verordnung ist ergangen am 9. November 1900 und es tritt nach § 8 der Kaiserl. Verordnung an die Stelle des Reichsgerichts: für Togo: das Gericht II. Instanz für Kamerun; — für Kiautschou: das Konsulargericht in Shanghai; — für die Karolinen, Palau und Marianen: das Gericht II. Instanz für Deutsch-Neuguinea; — für die übrigen Schutzgebiete: das in einem jeden derselben errichtete Gericht II. Instanz.

6) Vgl. die Allerh. Verfügung vom 25. Dezember 1900 (Kol.-Blatt 1901, S. 1, Riebow-Zimmermann, V. Teil, S. 173), betreffend die Ausübung der Gerichtsbarkeit in den Schutzgebieten Afrikas und der Südsee.

7) Vgl. § 43 des K.G.G. in Verbindung mit § 3 des Sch.G.G.

8) Vgl. § 63 des K.G.G. in Verbindung mit § 3 des Sch.G.G.

9) Für die Ausgestaltung der Revisionsinstanz sind vier Organisationsformen angeregt worden: das Reichsgericht, das preussische Kammergericht,

Abweichend vom K.G.G., das keinen Staatsanwalt kennt, tritt in den Schutzgebieten in Strafsachen, „sofern es sich um Verbrechen oder Vergehen handelt, die Mitwirkung einer Staatsanwaltschaft bei der Hauptverhandlung in erster Instanz, bei der Einlegung von Rechtsmitteln und bei dem Verfahren in zweiter Instanz ein“[1]). Der Staatsanwalt wird ernannt aus der Zahl der Schutzgebietsbeamten; ist dies untunlich, so können andre geeignete Personen zu Staatsanwälten bestellt werden [2]).

Für die Ausübung der Rechtsanwaltschaft gelten vorab noch die Bestimmungen des K.G.G. § 17[3])[4]), die sich jedoch schon längst als zu eng erwiesen haben.

Notare können für die Schutzgebiete vom Reichskanzler ernannt werden[5]). Ihre Zuständigkeit ist jedoch auf die Beurkundung von Rechtsgeschäften unter Lebenden beschränkt. Es gilt für sie die preussische Notariatsordnung mit Ausnahme von Kiautschou, das in der vom Gouverneur erlassenen Dienstanweisung vom 3. Mai 1903[6]) schon eine vollständige Notariatsordnung besitzt.

Die Notare unterstehen hier der Aufsicht des Oberrichters[7]).

---

das hanseatische Oberlandesgericht und ein besonderer oberster Kolonialgerichtshof. Nähere Erörterungen siehe bei Königsberger, „Koloniale Rechtspflege“ in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, 6. Jahrg. (1904) S. 110/111.

1) Kaiserl. Verordnung vom 9. Nov. 1900, § 5, Abs. 1.

2) Kaiserl. Verordnung vom 9. November 1900, § 5, Abs. 2.

3) Auf Grund des § 2 des Sch.G.G.

4) In Ausführung des § 17 des K.G.G., des § 2 des Sch.G.G. und des § 3 der Dienstanweisung vom 1. Juni 1901 erging die Bekanntmachung des Oberrichters vom 20. Juli 1901 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 580), betreffend die Zulassung der Rechtsanwälte bei dem Kaiserlichen Gerichte von Kiautschou und deren Widerruf; ferner wurde am 14. August 1901 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 583) die Rechtsanwalts-Gebührenordnung für das Kiautschougebiet vom Gouverneur erlassen; vgl. auch die Verordnung des Gouverneurs vom 21. Juni 1904 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 8. Teil, S. 288) betreffend die Zustellungen, die Zwangsvollstreckung und das Kostenwesen, und dazu die Bekanntmachung des Oberrichters vom 20. Dezember 1904 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 8. Teil, S. 325) betreffend Zustellungsersuchen des Kaiserlichen Gerichts von Kiautschou. — Ferner erging auf Grund des § 3 der Reichskanzler-Verfügung vom 28. November 1901 die Verfügung des Gouverneurs von Deutsch-Ostafrika vom 17. März 1902 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 464) betreffend Gebühren der Rechtsanwälte in der Gerichtsbarkeit für Nichteingeborene.

5) Kaiserl. Verordnung vom 9. November 1900, § 11.

6) Schmidt-Dargitz-Köbner, 7. Teil, S. 302 ff.

7) Verordnung des Reichskanzlers vom 18. Februar 1903 (Schmidt-Dar-

§ 18. β. Bezüglich der Eingeborenen[1]).

Wie schon oben[2]) hervorgehoben, war es nicht angängig, und ist auch heute noch nicht möglich, die Eingeborenen in den Schutzgebieten der Justizorganisation der Weissen bedingungslos zu unterstellen, vielmehr ist es im Prinzip bis auf den heutigen Tag dabei geblieben, dass in erster Linie die bisherige Eingeborenen-Reichspflege erhalten blieb, daneben aber den höheren Verwaltungsbeamten in den Schutzgebieten eine gewisse Gerichtsbarkeit über die Farbigen sowohl in zivilrechtlichen, wie in strafrechtlichen Dingen eingeräumt werde. Immerhin ist man jedoch dazu übergegangen, da, wo die kulturellen und sozialpolitischen Verhältnisse es ermöglichten, die Eingeborenen-Rechtspflege der der Weissen anzunähern. Entsprechend dem kulturellen Zustande der Schutzgebiete ergeben sich demnach hier verschiedene Bilder.

In Ost-Afrika, Kamerun und Togo wird in den Küstendistrikten die Strafgerichtsbarkeit über die farbige Bevölkerung vom Gouverneur ausgeübt[3]), bei den Bezirksämtern vom Bezirksamtmann, bei

---

gitz-Köbner, 7. Teil, S. 291), betreffend die Dienstaufsicht über die Notare im Kiautschou-Gebiete.

1) Vgl. neben der im vorigen § zitierten Literatur auch: Ziegler, „Das Eingeborenenstrafrecht in den deutschen Schutzgebieten“ (Vortrag) in: Mitteilungen der internationalen kriminalistischen Vereinigung, XI. Bd., 2. Heft, S. 577 ff. (Berlin 1904) und Bauer: im Archiv für öffentl. Recht, XIX. Bd. S. 32 ff.

2) § 13.

3) Gemäss der auf Grund Kaiserlicher Ermächtigung vom 25. März 1896 (Beilage zum Kol.-Blatt vom 1. März 1896) ergangenen Verfügung des Reichskanzlers wegen Ausübung der Strafgerichtsbarkeit und der Disziplinargewalt gegenüber den Eingeborenen in den deutschen Schutzgebieten von Ostafrika, Kamerun und Togo vom 22. April 1896 (Kol.-Blatt S. 241) vgl. dazu bezügl. Deutsch-Ostafrika den Runderlass vom 27. Dezember 1900 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 266), betr. die Strafgerichtsbarkeit gegenüber Farbigen; die Verordnung des Gouverneurs vom 17. September 1902 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 534), betreffend die gegen Eingeborene zu erkennenden gerichtlichen Strafen; den Runderlass des Gouverneurs vom 9. Januar 1904 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 8. Teil, S. 30) betreffend die Vollstreckung der Todesstrafe an Eingeborenen. — Bezüglich Kamerun die Dienstvorschrift des Gouverneurs vom 6. Mai 1902 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 467) betreffend die Strafgerichtsbarkeit gegenüber den Eingeborenen und die Verordnung des Gouverneurs vom 28. Juli 1902 (Kol.-Blatt 1903, S. 8, Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 482) betreffend Strafmittel gegen Eingeborene. — Bezügl. Togo: die Verordnung des Gouverneurs vom 24. November 1902 (Schmidt-

den Stationen und Expeditionen im Hinterlande vom Stationsvorsteher bezw. Expeditionsführer, als den Stellvertretern des Gouverneurs [1]). Doch soll, abgesehen von den ein summarisches Verfahren erfordernden dringenden Fällen, das Eingeborenen-Element in Gestalt der Dorfältesten [2]) zugezogen werden, bei schweren Verbrechen sogar mehrere Eingeborene. In Kamerun bestehen Eingeborenen-Schiedsgerichte für eine Reihe von Stämmen, in Togo werden die Häuptlinge usuell vielfach als Schiedsrichter für geringfügige Angelegenheiten verwandt.

Die oben genannte Verfügung des Reichskanzlers betreffend die Strafgerichtsbarkeit über Eingeborene ist auch in Süd-Westafrika durh Verfügung des Landeshauptmanns vom 8. November 1896 [3]) mit unwesentlichen Abänderungen in Kraft gesetzt worden; jedoch sind gewisse Schutzverträge mit den einzelnen Kapitänschaften Süd-Westafrikas hierbei ausdrücklich aufrecht erhalten worden [4]). Hiernach werden zivilrechtliche Streitigkeiten, soweit nur Eingeborene beteiligt sind, von den Stammeskapitänen geschlichtet; bei Mischprozessen sind, wenn Eingeborene Beklagte sind, die Bezirksämter, sind sie Kläger, die ordentlichen Schutzgebietsgerichte zuständig [5]).

In Neu-Guinea war der Neu-Guinea-Kompagnie früher kraft Kaiserlichen Schutzbriefs die Strafgewalt über Eingeborene übertragen und in Verfolg dessen von der Direktion derselben eine

---

Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 555) betreffend Strafmittel gegen Eingeborene. Zu dieser Verfügung vgl. Hesse: „Strafgewalt über die Eingeborenen in den Schutzgebieten" in Zeitschrift für Kolonialpolitik, Kolonialrecht und Kolonialwirtschaft, 6. Jahrg. (1904) S. 123.

1) Nur für die Verhängung der Todesstrafe ist der letztere allein zuständig. (Kaiserl. Verordnung vom 9. November 1900, § 9, Abs. 2.)

2) Jumbe, Wali.

3) Verfügung betreffend Aenderung der Verordnung vom 22. April 1896, betreffend die Strafgerichtsbarkeit der Eingeborenen in Deutsch-Südwestafrika (Riebow-Zimmermann II. Teil, S. 294); vgl. dazu die Verordnung des Gouvernements vom 8. August 1902 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 495) betreffend die Ausübung der Strafgerichtsbarkeit gegen Eingeborene im südwestafrikanischen Schutzgebiete.

4) Ursprünglich hatten — was Deutsch-Südwestafrika angeht — die Häuptlinge die gesamte Zivil- und Kriminalgerichtsbarkeit über ihre Eingeborenen sich vorbehalten. Die Schutz- und Freundschaftsverträge sind abgedruckt bei Hesse: „Die Schutzverträge in Südwestafrika" 1905, S. 12/13 und 25; 13 und 23; 14; 15; 16; 17/18; 18; 48; 53/54; 57/58; 62/63.

5) Verfügung des Reichskanzlers, betreffend „Rechtsgeschäfte und Rechts-

Strafverordnung für die Eingeborenen vom 21. Oktober 1888 [1]) erlassen worden, nach welcher die Strafjustiz von den Beamten der Gesellschaft ausgeübt wurde. Dabei hat man es auch nach dem Uebergang der Verwaltung auf das Reich belassen.

Auf den Karolinen, Palau und Marianen ist eine Gerichtsorganisation für Eingeborene überhaupt noch nicht erfolgt.

Für die Marschall-Inseln ist eine Strafverordnung des Reichskanzlers vom 10. März 1890 [2]) ergangen, die der Strafverordnung der Neu-Guinea-Kompagnie entlehnt ist, nur dass an die Stelle der Gesellschaftsbeamten hier der Kaiserliche Kommissar tritt.

In Samoa herrschte eine durch die Generalakte vom 14. Juni 1889 [3]) garantierte Eingeborenenjustiz für Streitigkeiten der Eingeborenen untereinander. Damals wurde auch ein internationaler Oberrichter für Streitigkeiten und Straftaten von Eingeborenen gegen Fremde eingesetzt und es erhielt der Munizipalmagistrat von Apia für gewisse Polizeidelikte eine ausschliessliche Zuständigkeit über alle Personen ohne Rücksicht auf die Nationalität. — Nach der Erwerbung Samoas durch das Deutsche Reich ist es bei diesem Zustande insofern geblieben, als die Eingeborenen der deutschen Gerichtsbarkeit nur insoweit unterstellt worden sind, als die Kompetenz des Oberrichters und des Munizipalmagistrates von Apia reichte; im übrigen sind den Häuptlingen ihre Rechte belassen worden [4]).

---

streitigkeiten Nichteingeborener mit Eingeborenen im südwestafrikanischen Schutzgebiet" vom 23. Juli 1903 (Kol.-Blatt S. 383) und Verfügung des Gouverneurs von Deutsch-Südwestafrika, betreffend Inkrafttreten der Verfügung des Reichskanzlers vom 23. Juli 1903, vom 3. Oktober 1903 (Kol.-Blatt S. 633).

1) Verordnungsblatt für das Schutzgebiet der Neuguinea-Kompagnie Nr. 5, S. 79.

2) Riebow I, S. 627 ff.

3) Riebow-Zimmermann, I. Teil, S. 656 ff.

4) Vgl. die Verfügung des Reichskanzlers vom 17. Febr. 1900 (Riebow-Zimmermann, V. Teil, S. 32, Kol.-Blatt 1900, S. 311), betreffend die Ausübung konsularischer Befugnisse und den Erlass polizeilicher und sonstiger die Verwaltung betreffender Vorschriften in Samoa; die Verordnung des Gouverneurs von Samoa vom 1. März 1900 (Riebow-Zimmermann, V. Teil, S. 33) betreffend die Rechtsverhältnisse; die Bekanntmachung des Gouverneurs vom 14. September 1901 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 392), betreffend die Rechtsverhältnisse an Grundstücken; ferner vgl. die Verordnung des Gouverneurs vom 7. Mai 1900 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 6. Teil, S. 262) mit der Abänderungsverordnung vom 20. Mai 1903 (Schmidt-Dargitz-Köbner, 7. Teil, S. 114), betreffend den Erlass polizeilicher Strafverfügungen.

In Kiautschou endlich sind die Chinesen der Jurisdiktion der Bezirksamtmänner, sowohl in geringfügigen Zivil-, wie in Strafsachen unterworfen[1]). Bei Freiheitsstrafen von mehr als 6 Wochen, Geldstrafen von mehr als 250 Dollar[2]), sowie in Zivilsachen von mehr als 150 Dollar[3]) findet Berufung an den Oberrichter statt. der von vornherein zuständig ist, wenn es sich um Zivil- und Strafsachen handelt, welche die Kompetenz des Bezirksamtmanns überschreiten. Todesurteile bedürfen der Bestätigung des Gouverneurs, der auch die Art, in welcher die Todesstrafe zu vollstrecken ist, bestimmt[4]). Zur Klarstellung chinesischen Rechts ist die Einholung von Weistümern beim Dorfältesten oder andern geigneten Personen statthaft. Alles dies gilt jedoch nur für Prozesse, bei denen sämtliche Beteiligte Chinesen sind. In Mischprozessen sind, ohne Unterschied der Parteirolle, und in Strafsachen, wenn auch nur ein Angeklagter Nicht-Chinese ist, die ordentlichen Gerichte des Kiautschou-Gebietes ausschliesslich zuständig[5]).

§ 19. C. Schlussbemerkung.

Die Ziele der deutschen Kolonialgesetzgebung.

Die vorangegangenen Ausführungen geben einen Einblick in die bunte Mannigfaltigkeit von Vorschriften und Einrichtungen in unsern verschiedenen Kolonien[6]). Es fragt sich, ob hierin ein Nachteil der deutschen Kolonialgesetzgebung zu sehen ist, ob, wie einige übereifrige Verfechter des kolonialen Gedankens behaupten, unser Kolonialrecht nach einer abschliessenden Entwicklung, einer Kodifikation dringend verlangt. Mit aller Schärfe muss dagegen

1) Verordnung des Gouverneurs vom 15. April 1899 (Riebow-Zimmermann, IV. Teil, S. 191, Marine-Verordnungsblatt 1899, S. XXV), betreffend die Rechtsverhältnisse der Chinesen.

2) § 15 der Verordnung vom 15. April 1899.

3) § 20 der Verordnung vom 15. April 1899.

4) § 14 der Verordnung vom 15. April 1899.

5) § 1 der Verordnung vom 15. April 1899.

6) Vgl. zum folgenden: Köbner, Organisation der Rechtspflege in den Kolonien 1903, S. 36, Zorn, in Deutscher Monatsschrift 1902, Heft 8, S. 222, Vosberg-Rekow, Grundgedanke der deutschen Kolonialpolitik 1903, S. 43, Scharlach, Koloniale und politische Aufsätze und Reden 1903, S. 25 ff., Seelbach a. a. O. S. 79.

betont werden, dass nichts der Förderung unsrer kolonialen Entwicklung hinderlicher wäre, als eine Kodifizierung des gesamten Kolonialrechts, eine Schablonisierung der Rechtsverhältnisse der einzelnen Schutzgebiete. Geographische, ethnographische, kulturelle, wirtschaftliche und handelspolitische Verschiedenheiten drängen mit Notwendigkeit dazu, jedem einzelnen Schutzgebiete eine den örtlichen Verhältnissen angepasste eigenartige Verfassung zu geben. Darum ist es nur zu begrüssen, dass die Schutzgebietsgesetze, soweit sie bisher ergangen sind, ohne die Eigenart der einzelnen Kolonie anzutasten, die Grundlagen einer gesunden kolonialen Entwicklung auf dem Gebiete der Rechtspflege gelegt haben. Als ein glücklicher Gedanke des Gesetzgebers muss es bezeichnet werden, dass er eine weise Selbstbeschränkung in der Festlegung der Grundlagen der kolonialen Rechtsverhältnisse beobachtet hat. Nur so ist die Möglichkeit, ist Zeit und Gelegenheit gewonnen, längere Erfahrungen zu sammeln, als es in der bisherigen kurzen kolonialrechtlichen Praxis Deutschlands möglich war und ehe man an Kodifikationen denkt, müssen Erfahrungen zusammengetragen werden. Deutschland hat, wegen der nationalen Eigentümlichkeiten der einzelnen deutschen Stämme Jahrhunderte gebraucht, seine Rechtseinheit herzustellen und unsre Kolonien, zwischen denen unzählige, teils unausgleichbare Verschiedenheiten klaffen, können nicht schon nach zwanzigjähriger Entwicklung von einem einheitlichen Rechte beherrscht werden. Gewiss ist es wünschenswert, wenn Wissenschaft und Praxis, wenn Altländer und Kolonisten rüstige Arbeit tun, die Rechtspflege in den Schutzgebieten nach Möglichkeit zu vereinheitlichen. Ein selbständiges, deutsches Kolonialgesetz wird und kann aber erst die späte schöne Frucht der vereinten Arbeit sein.

Was aber schon jetzt von der Kolonial-Gesetzgebung hätte abgestreift werden können, das ist die historische Abhängigkeit desselben vom Konsularrecht. Nur die Eile, die angewandt werden musste, um die gewaltigen Umwälzungen des 1. Januar 1900 auch für die Kolonien entsprechend zu verwerten, lässt es entschuldigen, dass die konsularrechtlichen Krücken, auf denen das Kolonialrecht einhergeht, noch nicht weggeworfen worden sind. Es bleibt zu hoffen, dass dies der nächste gesetzgeberische Akt auf dem Gebiete des Kolonialrechts sein wird. Im übrigen aber heisst es, mit offenen Augen der Entwicklung unserer Tochterländer folgen, zugreifen und mit rascher gesetzgeberischer Tat den Augen-

blick nutzen, begründen, was zweckmässig erscheint, ändern, was verkehrt und aufheben, was veraltet. Nur so wird die koloniale Rechtspflege der Bedeutung gerecht werden, welche die Kolonien für die gesamte wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung des Mutterlandes haben.

VERLAG VON J. C. B. MOHR (PAUL SIEBECK) IN TÜBINGEN.

Die

Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete.

Von

Dr. Karl Freiherrn von Stengel,

Professor der Rechte an der Universität München.

Gross 8. 1901. M. 4.50. Gebunden M. 5.50.

Allgemeine Staatslehre.

Von

Dr. Hermann Rehm,

jetzt Professor an der Universität Straßburg.

Lex. 8. 1899. M. 9.—. Gebunden M. 10.—.

(Aus „Handbuch des Oeffentlichen Rechts": Einleitungsband.)

Völkerrecht.

Von

Dr. E. Ullmann,

ord. Professor der Rechte an der Universität München.

Lex. 8. 1898. M. 9.—. Gebunden M. 10.25.

(Aus: „Handbuch des Oeffentlichen Rechts.")

Das Staatsrecht des Deutschen Reiches.

Von Dr. **Paul Laband,**

ord. Professor des deutschen Rechts an der Universität Straßburg.

Vierte, neu bearbeitete Auflage in vier Bänden.

Groß 8. 1901. M. 45.—. Geb. M. 55.—.

Dritte, neubearbeitete Auflage (in einem Band)

aus dem „Handbuch des Oeffentlichen Rechts".

Lex. 8. 1902. M. 8.—. Gebunden M. 9.—.

Max von Seydel:

Staatsrechtliche und politische Abhandlungen.

8. 1893. M. 4.80.

Neue Folge,

nach des Verfassers Tode herausgegeben

von **Karl Krazeisen,** Ministerialrat.

Mit einem Bilde Max von Seydels in Heliogravüre.

8. 1902. M. 6.60.

System der subjektiven öffentlichen Rechte.

Von Dr. **G. Jellinek,**

ordentl. Professor der Rechte an der Universität Heidelberg.

Zweite, durchgesehene und vermehrte Auflage.

Gross 8. 1905. M. 7.60. Geb. M. 9.—.

VERLAG VON J. C. B. MOHR (PAUL SIEBECK) IN TÜBINGEN.

Abhandlungen
aus dem
Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht.

Herausgegeben von

Dr. **Philipp Zorn**,
Geh. Justizrat, o. Prof. der Rechte,
Mitglied des Herrenhauses und Kronsyndikus
in Bonn a. Rh.

Dr. **Fritz Stier-Somlo**,
Professor

Die Entstehung des belgischen Staates und des Norddeutschen Bundes.

Eine staatsrechtliche Studie

von

Dr. Heinrich Pohl.

Gr. 8. 1905. Im Einzelverkauf M. 1.60.

(Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht I. 1.)

Die Grundrechte.

Von

Dr. **Friedrich Giese.**

Gr. 8. 1905. Im Einzelverkauf M. 3.60.

(Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht I. 2.)

Ueber die Tilgung von Staatsschulden.

Von

Dr. **Konrad Zorn.**

Gr. 8. 1905. Im Einzelverkauf M. 3.20.

(Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht I. 3.)

Die Schutzgebiete,

ihre Organisation in Verfassung und Verwaltung.

Von

Dr. **Franz Florack.**

Gr. 8. 1905. Im Einzelverkauf M. 2.—.

(Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht I. 4.)

Der alte Reichstag und der neue Bundesrat.

Von

Dr. **Heinrich Reincke.**

Gr. 8. 1906. Unter der Presse.

(Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht II. 1.)

Druck von H. Laupp jr in Tübingen.

THE NEW YORK PUBLIC LIBRARY
REFERENCE DEPARTMENT

This book is under no circumstances to be taken from the Building